

**INNAP**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



Años  
al servicio  
de México



# MARCO JURÍDICO ESTRUCTURAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL MEXICANA

MARÍA GUADALUPE FERNÁNDEZ RUIZ



María Guadalupe Fernández Ruiz

# Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

**INNPF**

SECCIÓN MEXICANA DEL  
INSTITUTO INTERNACIONAL  
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

INSTITUTO  
NACIONAL DE  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA, A.C.



**60** Años  
al servicio  
de México

## **Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana**

D.R. © Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.  
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151  
Col. Palo Alto, C.P. 05110  
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.  
50 81 26 57  
[www.inap.org.mx](http://www.inap.org.mx)

### **COMITÉ EDITORIAL**

María de J. Alejandro Quiroz, Héctor Zamitiz Gamboa,  
Maximiliano García Guzmán, Roberto Padilla Domínguez  
Francisco Moyado Estrada

ISBN:

Primera edición: diciembre de 2015

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,  
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Hecho e impreso en México

## **CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017**

Carlos Reta Martínez

**Presidente**

Carlos F. Almada López	Ricardo Uvalle Berrones	Harvey Gutiérrez Álvarez
<b>Vicepresidente para Asuntos Internacionales</b>	<b>Vicepresidente</b>	<b>Vicepresidente para los IAPs de los estados, 2014-2017</b>

### **CONSEJEROS**

José Ángel Gurría Treviño  
Arturo Núñez Jiménez  
Julián Olivas Ugalde  
María Fernanda Casanueva de Diego  
Jorge Márquez Montes  
Jorge Tamayo Castroparedes  
Fernando Pérez Correa  
Manuel Quijano Torres  
María del Carmen Pardo López  
Mauricio Valdés Rodríguez  
María de Jesús Alejandro Quiroz  
Eduardo S. Topete Pabello

### **CONSEJO DE HONOR**

Luis García Cárdenas  
Ignacio Pichardo Pagaza  
Adolfo Lugo Verduzco  
José Natividad González Parás  
Alejandro Carrillo Castro  
José R. Castelazo

### **IN MEMORIAM**

Gabino Fraga Magaña  
Gustavo Martínez Cabañas  
Andrés Caso Lombardo  
Raúl Salinas Lozano

## **FUNDADORES**

Francisco Apodaca y Osuna  
José Attolini Aguirre  
Enrique Caamaño Muñoz  
Antonio Carrillo Flores  
Mario Cordera Pastor  
Daniel Escalante Ortega  
Gabino Fraga Magaña  
Jorge Gaxiola Zendejas  
José Iturriaga Saucó  
Gilberto Loyo González  
Rafael Mancera Ortiz  
Antonio Martínez Báez  
Lorenzo Mayoral Pardo  
Alfredo Navarrete Romero  
Alfonso Noriega Cantú  
Raúl Ortiz Mena  
Manuel Palavicini Piñeiro  
Álvaro Rodríguez Reyes  
Jesús Rodríguez y Rodríguez  
Raúl Salinas Lozano  
Andrés Serra Rojas  
Catalina Sierra Casasús  
Ricardo Torres Gaitán  
Rafael Urrutia Millán  
Gustavo R. Velasco Adalid

# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	13
<i>Carlos Reta Martínez</i>	
<b>PROEMIO</b>	15
<i>María Leoba Castañeda Rivas</i>	
<b>PRÓLOGO</b>	19
<i>Patricia Kurczyn Villalobos</i>	
<b>INTRODUCCIÓN</b>	23

## Capítulo Primero

### EL FENÓMENO ESTATAL

<b>I. Teorías sobre el origen del Estado</b>	27
1. <i>Teorías sobre el origen divino del Estado</i>	27
2. <i>Teorías basadas en el consentimiento humano</i>	28
3. <i>Teorías acerca del origen violento del Estado</i>	29
4. <i>Teorías sociológicas acerca del origen del Estado</i>	30
<b>II. Concepto de Estado</b>	32
<b>III. El nombre del Estado</b>	34
<b>IV. Elementos del Estado</b>	36
1. <i>Territorio</i>	36
2. <i>Población</i>	37
3. <i>Poder soberano</i>	38
4. <i>Orden jurídico</i>	40
<b>V. Personalidad jurídica del Estado</b>	40
1. <i>Teorías que niegan la personalidad jurídica del Estado</i>	41
2. <i>Teoría de la doble personalidad del Estado</i>	42
3. <i>Teoría de la personalidad única del Estado</i>	43
<b>VI. Cometidos del Estado</b>	43
<b>VII. Las funciones del Estado</b>	44
<b>VIII. Formas de Estado</b>	44
1. <i>El Estado simple o unitario</i>	45
2. <i>El Estado complejo o compuesto</i>	45
A. <i>La unión de Estados</i>	45
B. <i>La confederación de Estados</i>	46
C. <i>La federación de Estados</i>	47
D. <i>Diferencias entre confederación y federación de Estados</i>	47

## Capítulo Segundo

### EL GOBIERNO

<b>I.</b>	<b>Estructura orgánica del aparato gubernamental del Estado</b>	51
<b>II.</b>	<b>Concepto de gobierno</b>	53
<b>III.</b>	<b>Formas antiguas de gobierno</b>	53
<b>IV.</b>	<b>Formas contemporáneas de gobierno</b>	56
	1. <i>El régimen presidencial</i>	56
	2. <i>El régimen parlamentario</i>	57
	3. <i>El régimen dictatorial</i>	58
<b>V.</b>	<b>La descentralización política</b>	58
	1. <i>La descentralización política territorial</i>	60
	A. La descentralización política de los estados de la República	60
	B. La descentralización política del Distrito Federal	64
	C. La descentralización política del municipio	70
	2. <i>La descentralización política funcional</i>	72
	A. La descentralización política de los órganos constitucionales autónomos	72
	3. <i>La descentralización política por servicio</i>	74

## Capítulo Tercero

### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

<b>I.</b>	<b>La administración</b>	79
	1. <i>Concepto de administración</i>	79
	2. <i>Clasificación de la administración</i>	80
<b>II.</b>	<b>La administración pública</b>	80
<b>III.</b>	<b>Formas de organización de la administración pública</b>	82
	1. <i>La centralización administrativa</i>	82
	A. Inicio y evolución de la centralización administrativa	82
	B. Definición de centralización administrativa	86
	C. Potestades características de la centralización administrativa	87
	2. <i>La descentralización administrativa</i>	93
	A. Descentralización administrativa por servicio	94
	B. Descentralización administrativa por región	96
	C. Descentralización administrativa por colaboración	98
	3. <i>La desconcentración administrativa</i>	98
	A. Surgimiento y evolución de la desconcentración administrativa	99

B.	Aparición de la desconcentración administrativa en México	101
C.	La idea de la desconcentración administrativa	104
D.	Recomendaciones para instrumentar la desconcentración administrativa	105
4.	<i>Clasificación de la desconcentración administrativa</i>	105
A.	Desconcentración administrativa por materia	106
B.	Desconcentración administrativa por región	106
C.	Desconcentración administrativa por servicio	106
5.	<i>Pros y contras de la desconcentración administrativa</i>	107

## Capítulo Cuarto

### ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

<b>I.</b>	<b>El Universo de la administración pública mexicana</b>	111
<b>II.</b>	<b>La administración pública federal del Poder Ejecutivo</b>	111
	<i>1. La administración pública federal centralizada</i>	115
	A. La Oficina de la Presidencia de la República	115
	B. La Secretaría de Estado	123
	C. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal	127
	D. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética	130
	E. El Departamento Administrativo	132
	<i>2. La administración pública federal paraestatal</i>	136
	A. El organismo descentralizado	137
	B. La empresa de participación estatal mayoritaria	142
	C. El fideicomiso público	145
	<i>3. La Empresa Productiva del Estado, nueva forma de gestión de la empresa pública</i>	147
<b>III.</b>	<b>La administración pública federal del Poder Legislativo</b>	158
	<i>1. La administración pública de la Cámara de Diputados</i>	158
	<i>2. La Secretaría General de la Cámara de Diputados</i>	159
	<i>3. La administración pública federal de la Cámara de Senadores</i>	160
<b>IV.</b>	<b>La administración pública federal del Poder Judicial</b>	160
	<i>1. Antecedentes del Consejo de la Judicatura Federal</i>	160
	<i>2. Integración del Consejo de la Judicatura Federal</i>	162



3. <i>Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal</i>	163
A. Atribuciones materialmente legislativas	163
B. Atribuciones administrativas	164
C. Atribuciones materialmente jurisdiccionales	166
D. Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal	166
E. La administración desconcentrada del Poder Judicial Federal	167

## Capítulo Quinto

### DEFORMACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVAS

<b>I. El extraño caso del Consejo de Salubridad General</b>	173
1. <i>Antecedentes históricos del Consejo de Salubridad General</i>	173
2. <i>Análisis del texto original de la fracción XVI         del Artículo 73 constitucional</i>	179
3. <i>Naturaleza jurídica del Consejo de Salubridad General</i>	182
4. <i>Reconsideración del Consejo de Salubridad General</i>	184
<b>II. La exclusión de la Procuraduría General de la República del ámbito de la administración pública inserta en el Ejecutivo Federal</b>	185
1. <i>Antecedentes históricos de la institución encargada         del Ministerio Público</i>	186
2. <i>El debate entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil</i>	192
3. <i>Naturaleza jurídica de la Procuraduría General         de la República</i>	194
4. <i>Reestructuración de la Procuraduría General         de la República</i>	197
<b>III. Creación inconstitucional de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria</b>	201
<b>IV. La pretendida personificación de órganos desconcentrados dotados de personalidad jurídica</b>	206
<b>V. El Colegio de México, A.C.</b>	208
<b>VI. El Instituto Nacional de Antropología e Historia</b>	217
<b>VII. El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura</b>	219
<b>VIII. La agencia reguladora en el molde del órgano desconcentrado</b>	220
1. <i>La agencia reguladora en Argentina</i>	221
2. <i>La agencia reguladora en Brasil</i>	221

3. <i>La agencia reguladora en Perú</i>	222
4. <i>La agencia reguladora en México</i>	223

## Capítulo Sexto

### ANÁLISIS DE ALGUNOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

<b>I. Órganos inspirados en la agencia reguladora independiente</b>	227
1. <i>Nota preliminar</i>	227
2. <i>La Comisión Nacional Bancaria y de Valores</i>	228
A. Antecedentes históricos	228
B. Régimen jurídico de la Banca	230
C. Estructura orgánica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	231
D. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	233
E. Atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores	234
<b>II. Órganos desconcentrados por materia</b>	237
1. <i>La Comisión Nacional del Agua</i>	237
A. Antecedentes históricos en materia de aguas	238
B. Régimen jurídico del agua	239
C. La administración pública del agua en México	243
D. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Agua	243
E. Atribuciones de la Comisión Nacional del Agua	244
F. Estructura orgánica de la Comisión Nacional del Agua	245
G. Naturaleza jurídica del organismo de cuenca	246
2. <i>El Archivo General de la Nación</i>	247
A. Antecedentes históricos	248
B. El marco jurídico del Archivo General de la Nación	251
C. Evolución de la naturaleza jurídica del Archivo General de la Nación	253
D. Atribuciones del Archivo General de la Nación	255
E. Estructura orgánica del Archivo General de la Nación	257
F. El acervo del Archivo General de la Nación	257
G. Justificación del Archivo General de la Nación	258

<b>III. Órganos desconcentrados por servicio</b>	259
1. <i>Radio Educación</i>	259
A. Antecedentes históricos	260
B. Régimen jurídico de Radio Educación	261
C. Creación de Radio Educación	262
D. Estructura orgánica de Radio Educación	263
E. Naturaleza jurídica de Radio Educación	264
F. Atribuciones de Radio Educación	264
2. <i>Universidad Pedagógica Nacional</i>	265
A. Antecedentes históricos	265
B. Régimen jurídico de la Educación	265
C. Creación de la Universidad Pedagógica Nacional	265
D. Estructura orgánica de la Universidad Pedagógica Nacional	267
E. Naturaleza jurídica de la Universidad Pedagógica Nacional	267
F. Atribuciones de la Universidad Pedagógica Nacional	267
<b>IV. Órganos desconcentrados por región</b>	268
1. <i>Los centros SCT</i>	268
2. <i>Las delegaciones de la Secretaría de         Relaciones Exteriores</i>	270
<b>REFLEXIONES FINALES A MANERA DE EPÍLOGO</b>	273
<b>FUENTES</b>	279

## PRESENTACION

El Instituto Nacional de Administración Pública tiene como uno de sus propósitos fundamentales contribuir a la promoción del conocimiento y desarrollo de las ciencias administrativas y su vinculación con el Derecho que respaldan la comprensión de las organizaciones de carácter gubernamental, el funcionamiento y transformación de la Administración Pública, a través de publicaciones especializadas propias y en colaboración con instituciones afines; esta función se muestra en nuestro amplio acervo de impresos.

En el marco de las celebraciones por el 60 aniversario del INAP, nos congratula la publicación el libro *Marco Jurídico Estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*, rigurosamente preparado por María Guadalupe Fernández Ruíz.

El Derecho Administrativo es uno de los ejes fundamentales que regulan la actividad del Estado, concretamente de la Administración Pública, cuyo funcionamiento está plasmado en la parte orgánica de nuestra Constitución Política. La presente obra contribuye a explicar de manera didáctica dicho funcionamiento e incorpora una visión histórica y administrativa.

Gracias a la tarea de investigación que realizó la autora ponemos a disposición de los estudiosos y servidores públicos esta obra, con la seguridad de que el tema propone un enfoque de vinculación interdisciplinaria entre el Derecho y la Administración Pública; y multisectorial de los procesos gubernamentales en su vertiente normativo-administrativa. Confiamos que los lectores encontrarán de sumo interés las disertaciones que incluye este importante texto.

**Carlos Reta Martínez**  
**Presidente**

## PROEMIO

La importancia de una obra, más allá de mostrarnos cómo se organiza, funciona y se transforma en el tiempo la administración pública de un Estado, estriba en que, a partir de ese saber, podamos comprender no solamente la vida del Estado-nación, sino explicarnos la historia y el presente de la sociedad que lo habita, de sus estructuras de poder, y el porqué de sus leyes y de sus relaciones jurídicas y sociales.

Este mérito se aprecia en el texto de María Guadalupe Fernández Ruiz, Doctora en Derecho, reconocida catedrática universitaria de Derecho Administrativo, y Directora del Seminario del mismo nombre en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sus intereses académicos se enfocan en los campos de la Administración Pública Federal (APF), de la Teoría del Estado, y de la ciencia del Derecho Administrativo. Sus años de dedicación, amplia experiencia docente, y su motivación como investigadora, han permitido que este trabajo vea hoy la luz, para ubicarnos en el mirador privilegiado de una jurista que puede ver desde ahí la relevancia de las bases mismas que nutren su disposición vocacional. En el caso específico de la APF, señala cómo debe orientarse dicha función para superar los retos que demanda una buena gestión.

El lector que detenidamente analice su contenido notará la contextualización del tema, y los problemas de la materia, en los ámbitos tanto del Derecho, cuanto de la Filosofía Política, la Teoría del Estado, y de la propia Historia. Por mi parte, me ceñiré a un aspecto que, aunque de manufactura filosófica, no por ello es ajeno a la APF, y su marco jurídico institucional.

Mi punto de partida es la modernidad y, con ella, su proyecto catalizador. Proyecto que tiene mil rostros, y permea en todo aquello que reconocemos como obra humana: arte, política, Derecho, entre otras.

Me referiré, de modo angular, a la modernidad y a los fines del Estado. Fines, como expresión concreta del ideal de progreso. Y en consonancia con lo afirmado por la Doctora Fernández Ruiz, al referirse a la organización estatal, escudriñar en el pasado es adentrarse en un camino que, al ser cada vez más profundo, menos pruebas certeras será posible obtener; y sí, en cambio, muchas hipótesis y teorías; en especial, respecto de aquellos periodos donde el hombre abandonó la etapa salvaje y nómada, para establecerse y erigir las formas iniciales de la organización social.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

No indagaré en los confines de la historia humana. Más bien, volveré la mirada a un pasado no muy lejano, situado hace apenas dos siglos, el XIX, heredero del *Siglo de las Luces*, y en el que se hicieron realidad algunos de los ideales de orden y progreso, además de numerosos avances y logros científicos y tecnológicos.

Los siglos XIX y XX constituyeron la culminación de un proceso de concentración y monopolización del poder, en favor del ente jurídico más importante del derecho público: el Estado.

Esto ocurrió, en parte, gracias a un proceso de secularización del poder mismo, y en el que lo sagrado fue profanado y despojado de su aura místico-religiosa. Desde entonces, el gobernante no requiere de una legitimación ajena a la que el propio sistema jurídico estatal le proporciona. Las elecciones y procesos electorales, así como las instituciones y la arquitectura normativa, son suficientes para dotar de legalidad y, en la mayoría de los casos, de legitimidad, al elegido por la *voluntad popular*. Dios, el clero, y los atributos místicos, han salido de este proceso, y no tienen fecha de regreso.

Un fenómeno que, aunque antiguo, adquiere un auge enorme con la entronización del Estado moderno, es el de la burocratización. Un Estado que, no teniendo existencia física, se hace presente en casi todos los ámbitos de la vida humana, mediante sus instituciones y personas físicas; instituciones y personas que, con los poderes y facultades originariamente conferidos, realizan en su nombre todo aquello que es menester para salvaguardar el bien público, y sus fines.

El Estado-nación ha sido una de las creaciones más relevantes y que mayor desarrollo ha tenido en los últimos tres siglos. Por ese simple hecho, que no es nada menor, vale la pena dedicarle atención suficiente para poder indagar en su más íntima configuración, la cual se nos presenta como *administración pública*, y que conlleva el bagaje total de las instituciones inherentes, así como el de atribuciones, funciones, obligaciones, políticas, y acciones, entre otras cuestiones. En el decir de la autora: “el conjunto de áreas de la estructura del poder público que, en ejercicio de función administrativa, realiza actividades dirigidas a alcanzar los fines del Estado”.

Así, el Estado-nación, en su curso y transcurso, ha contribuido a consolidar una ciencia que ha hecho del propio Estado su objeto de estudio: la Ciencia del Derecho. En especial, aquélla que abreva de las escuelas histórica y positivista, que son las que, en forma más apropiada, han explicado la figura de lo estatal, como ente jurídico.



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Uno de los corolarios de mayor interés y peso en la vida del Estado, y que ha sido convertido en temática toral de estudio para el mundo de los juristas, es, sin duda, el del Estado de Derecho. Aspecto que alude al hecho de que el Estado, sus instituciones, atribuciones, funciones, y todo lo inmanente a él, para existir debe ser legal, y a la inversa: todo lo legal tiene su origen en el Estado.

Con ello, no pretendo negar una realidad más que evidente: dentro del perímetro del Estado hay demasiadas acciones y decisiones que no son legales, y que, no obstante, ocurren. El Estado, para existir como persona de derecho público, y dar cumplimiento a sus fines, sólo adquiere presencia por ley; esto es, no hay institución que reconozcamos como estatal que no haya sido creada mediante un acto jurídico. Las normas de Derecho son creadas por el Estado, y nadie más tiene esa atribución; no existe ente paralelo que le dispute dicha facultad. Esto, por supuesto, comprende el reconocimiento de la diversidad de fuentes; incluso, la del derecho natural; aunque todas ellas adquieren sentido sólo cuando emergen como derecho positivo.

Dejo en el lienzo estas pinceladas sobre el tema de la modernidad, el Estado y el Derecho, para abordar de manera sucinta una de las cuestiones que, a mi parecer, funge como hilo conductor de este texto, y que aparece desde sus primeras líneas, y hasta la parte final: el delicado y significativo desafío del Estado mexicano, y de la APF, frente a las exigencias de la sociedad actual, enmarcadas en lo que la Doctora Fernández Ruiz caracteriza como *buena administración*.

La autora analiza con puntualidad las leyes, instituciones y modificaciones que ha experimentado la administración pública de nuestro país en los últimos tiempos; cambios, en muchos de los casos, alejados de una adecuada planeación, proyección, diseño y ejecución de las políticas públicas, orientadas a la creación de superiores condiciones generales de vida.

Para un mejor diseño institucional del Estado mexicano será menester que la Ciencia del Derecho Administrativo nos otorgue un saber, cuya precisión permita identificar los problemas que aquejan a la administración, y propugnar así por la corrección de los mismos, reorientando al Estado a la cabal realización de sus fines; tarea asumida por la autora, con pleno conocimiento propositivo, en *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Externo mi convicción de que esta obra será motivo de discusiones y reflexiones, tanto en la academia como en el foro; todo lo cual habrá de resultar muy refrescante y enriquecedor para los estudiosos tanto del Derecho, como de otras disciplinas.

Enhorabuena para la Doctora María Guadalupe Fernández Ruiz.

**Dra. María Leoba Castañeda Rivas**  
**Directora de la Facultad de Derecho-UNAM**  
**Primera Directora en 459 años de historia**

## PRÓLOGO

La invitación a prologar un libro siempre es un honor que a mí en lo particular me resulta de gran significado porque el autor o autora me hace partícipe de su obra, de algo tan suyo proveniente de su intelecto, lo cual merece especial consideración. El honor se acrecienta cuando, como es el caso, la invitación viene de una colega y compañera de trabajo a quien mucho respeto. Agradezco y aprecio a la Dra. María Guadalupe Fernández Ruiz esta deferencia así como las enseñanzas de su magnífica obra, pues debo expresar que a medida que avanzaba en su lectura y me adentraba en los detalles de la administración pública mi interés por la misma iba en aumento.

Quizás por mi formación laboralista con frecuencia me acerco a las fronteras con la sociología, a veces un poco con la psicología y dentro del ámbito jurídico ese acercamiento es con el derecho constitucional y el internacional público, pero no había tenido la acuciosidad de entrar en el mundo administrativo; ahora, esta lectura me lleva a suplir tal deficiencia y a considerar con más precisión aquellos organismos que vinculan con la administración y con la impartición de justicia laboral y de la seguridad social; verbigracia, las Juntas de Conciliación y Arbitraje (las de conciliación han desaparecido con las reformas a la Ley Federal del Trabajo de 30 de noviembre de 2012), cuya naturaleza jurídica tanto se ha discutido aunque prevalezca a la fecha la jurisprudencia de la SCJN de 1924 y su calificación de auténticos tribunales reiterada hasta el día de hoy. Hay controvertidas opiniones al respecto en la doctrina y en el foro laboral que las considera organismos administrativos y abogan por su sustitución por los juzgados dependientes del Poder Judicial; un tema no sencillo y de gran relevancia. Pero este libro de enseñanzas, posee la virtud de provocar el estudio en las áreas de la administración pública para lo cual brinda oportuna orientación como debe ocurrir en este caso particular que se menciona. Por otra parte, la obra deleita al lector por su buena estructura que al seguir un orden impecable lo lleva de la mano a través de distintos métodos: histórico, inductivo y deductivo de manera principal. Se aprecia, por lo tanto, el estado del arte del *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*, en toda su extensión.

Por lo que hace al fondo de la obra quisiera partir de dos criterios, uno sobre la protestad del Estado para establecer su forma de gobierno y diseñar el ejercicio de sus propias facultades y el otro acerca de la jerarquía de la Constitución Política que como ley suprema es evidencia irrevocable

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

de certeza jurídica para determinar la forma y el funcionamiento de los poderes Ejecutivo, Judicial y Legislativo, como bien se explica en el libro. El poder y las atribuciones –y desde luego el funcionamiento del gobierno– conforman el sistema y el arte de administrar la *res pública*. Así se dibujan a detalle las fisonomías política, jurídica, económica y social del Estado y se regulan tanto sus complejas relaciones, como las habidas con los gobernados y las que se producen entre estos mismos.

Así como la Constitución crea y da soporte a la estructura que mantiene la organización política, ésta ordena con y por la ley misma, las múltiples, variadas y complicadas actividades que se generan como antes se menciona; empero, para su viabilidad y eficacia requiere de una amplia y diversa derrama legal que de lo general acuda hasta lo más específico de la reglamentación. Esta complejidad normativa desarrolla un sistema operacional a manera de engranaje que permite la marcha de una sofisticada organización institucional con rigor, además de sincronía y simultaneidad, indispensables para mantener un balance en el complejo sistema de interrelaciones. De tal forma, el apego a la Constitución debe ser un mandamiento inquebrantable para gobierno y gobernados si se quiere un Estado eficaz y vigoroso; para lo cual también es necesaria la aprobación de la mayoría –democracia–, imperativo que se da al amparo de la ciencia del derecho administrativo.

En efecto, el derecho administrativo crea, estudia, analiza y mantiene los instrumentos de funcionalidad que producen certeza jurídica. Se trata de la conducción del gobierno como tal; de su ordenación y funcionalidad. Como parte del derecho público sustenta la gobernabilidad y la gobernanza a través de un detallado equipo normativo que sustentado en el derecho fundamental conduce las actividades cotidianas del gobierno con el encargo de mantenerlas en una marcha congruente, armónica y eficiente. Puede decirse que ello refiere a la marcha burocrática de una nación bajo la etiqueta de la política, dicha ésta como arte de gobernar. Esta es la importancia que tiene el derecho administrativo, la ciencia a la que ilustres juristas, nacionales y extranjeros, han dedicado sus reflexiones, sus conclusiones y propuestas a quienes la autora acude, compara y comenta y como buena analista y estudiosa, recorre su pluma después de transitar por la extensa obra de autores de los siglos xx y del actual, entre los cuales aparecen obras relevantes de Jorge Carpizo, Jorge Fernández Ruiz, Gabino Fraga, Ignacio Burgoa, Maurice Hauriou, Hans Kelsen, Rolando Tamayo, sin olvidar a otros clásicos como Hobbes, Maquiavelo, Engels, Kant y Jellinek.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

No se requiere abundar en la relevancia de la función administrativa y en ilustrar su complejidad, pero sí en todo aquello que se refiere a la diversidad de pensamientos, ideas, cavilaciones y consideraciones que se entretienen para acompañar la evolución y cambios naturales propios de las sociedades humanas y de sus gobiernos. Y si bien el derecho administrativo conduce a cambios institucionales y funcionales por la vía del estudio y la reflexión, suelen despertarse discrepancias conceptuales, procedimientos y opiniones que tanto enriquecen la materia desde la doctrina.

La reflexión intelectual de la doctora María Guadalupe Fernández Ruiz, catedrática y coordinadora del Seminario de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la UNAM ofrece una interesante y extensa investigación estructurada en seis capítulos en los cuales aborda tanto los antecedentes de la materia como del Estado hasta adentrarse en distintas instituciones, siempre con el enfoque de sus funciones y sus fines. La autora incursiona en todo género de normas que se han aplicado que se aplican a partir de la Constitución: leyes federales, acuerdos presidenciales, reglamentos, decretos, constituciones y leyes locales que cita con exactitud; incluso, su inquietud de fundamentar sus apreciaciones la llevaron a estudiar documentos históricos como lo puede advertir el lector, genera una rica bibliohemerografía.

En esencia de la obra, la autora esquematiza las formas de gobierno mexicano con referencias a los tres poderes y en capítulos por separado analiza la administración misma y sus distintas formas de organización, sus variedades o modalidades en que incluye la deformación de las mismas como lo refiere en el cuarto capítulo, lo que por cierto nos enseña la bondad del repaso histórico; tal es el caso del Protomedicato, antecedentes del Consejo de Salubridad General que llama la atención por la perspicacia en la exploración del tema sobre la administración pública y la constancia de la Dra. Fernández Ruiz en conseguir y ofrecer con claridad las raíces de los órganos administrativos actuales.

En el caso de la desconcentración, vista tanto por región como por materia, el libro reseña particularmente en los capítulos quinto y sexto la creación de distintos órganos, –algunos surgidos en las últimas décadas–, que también acompaña con antecedentes precisos, con sustento legal y crítica objetiva, tales son los casos de la Comisión Reguladora de Energía, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Comisión Nacional de Aguas, entre otros.

En este libro, siempre detallado y puntual, la autora expone y explica funciones administrativas de organismos cuya naturaleza jurídica se ha

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

confundido; en algunos casos por ausencia de formalidad, en otros por falta de seriedad de los gobernantes, o probablemente la ignorancia que, aun cuando hubiere sido de buena fe, pudo ser consecuencia de improvisación gubernamental o hasta de arbitrariedad. Resulta de importancia actual sus comentarios en torno *a los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria creadas antes de entrar en vigor a la reforma del artículo 90 constitucional, reflexión obligada hoy tras la relevancia de la reforma constitucional en materia de energéticos y otras que crean nuevos organismos como el Instituto Nacional Electoral.*

Por todo lo anterior, puede afirmarse con convicción que este libro es un valioso apoyo didáctico para los estudiantes de la carrera de Derecho en cualesquiera de sus niveles y de útil consulta para los estudiosos en general, pero que igual puede consultarse por quienes ajenos a los conocimientos jurídicos deseen comprender el funcionamiento gubernamental.

El último mérito que deseo mencionar, es uno de particular y actual importancia, que la autora destaca con brevedad y sencillez: *el derecho humano a una buena administración pública*, cierre magistral y elegante para el *Marco jurídico estructural de la administración pública federal mexicana*.

**Dra. Patricia Kurczyn Villalobos**



## INTRODUCCIÓN

La ciencia del derecho administrativo hizo su temprana aparición en México, ya que, fue aquí donde se publicó el primer libro de esta disciplina en la América Independiente –que fue ni más ni menos–, el del jurista aguascalentense Teodosio Lares, editado en 1852 bajo el rótulo *Lecciones de Derecho Administrativo*, obra a la que se agregó, dos décadas después, la del jurista oaxaqueño José María del Castillo Velasco, *Ensayo del Derecho Administrativo Mexicano* y, para cerrar el siglo XIX, la del abogado Manuel Cruzado, *Elementos de Derecho Administrativo*.

Lamentablemente, en la primera mitad del siglo XX se estancó la investigación en el área del derecho administrativo, por lo que en el primer tercio de esa centuria no se publicó obra alguna de importancia en esa materia, y fue hasta 1934 cuando apareció la primera edición del libro clásico *Derecho Administrativo* de don Gabino Fraga, estancamiento doctrinario que se tradujo en un retraso en nuestro derecho positivo, como se puede advertir en el texto original de la Constitución mexicana de 1917, que redujo la estructura de la administración pública federal a la centralización administrativa, a pesar de que esa ley fundamental amplió las actividades del Estado, lo que dio lugar a adoptar la figura del departamento administrativo, con la intención de que se ocupara de las actividades técnicas de la administración y de la prestación de los servicios públicos, reservando a las secretarías de Estado la realización respecto de las actividades políticas.

Si la doctrina jusadministrativista mexicana hubiera tenido mayor desarrollo en 1916, en lugar de adoptar al inoperante y anacrónico departamento administrativo para atender la prestación de los servicios públicos, el Constituyente de Querétaro habría recurrido al empleo de la descentralización administrativa para crear al organismo descentralizado –imitación del establecimiento público francés– que tres lustros más tarde empezó a utilizar –por cierto con violación a la Constitución–, cuando volvió a asomarse a la doctrina del derecho administrativo europeo.

La deficiencia jurídica doctrinal en nuestro país, generó un grave problema estructural en la administración pública, cuya falta de resolución ha dado lugar a una indebida deformación de sus formas organizacionales, lo cual ha redundado en contra de sus principios constitucionales, y ha erosionado su racionalidad, su congruencia y su cohesión, por lo que, en tal circunstancia, no queda en las mejores condiciones para atender el derecho

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

humano a una buena administración, consagrado en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y postulado en el proyecto de Constitución Europea, cuya consolidación en la doctrina del derecho comparado perfila al siglo XXI como el Siglo de la buena administración.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> *Vid.* Sabino Cassese, “Il diritto a la buona amministrazione”, *European Review of Public Law*, vol. 21, núm. 3, otoño del 2009, pp. 1037 y ss.

# **Capítulo Primero**

## **EL FENÓMENO ESTATAL**

El Estado es un fenómeno resultante del sedentarismo humano. En tanto la humanidad deambuló errante por los confines de la tierra, al Estado le fue imposible, dada su incompatibilidad con el esquema nómada que impedía fijar el ámbito espacial del ejercicio de su potestad y de vigencia de su orden jurídico.

El asentamiento permanente de núcleos humanos en espacios territoriales específicos, propició, al decir de Federico Engels, el origen de la familia, la propiedad privada y el Estado, y con éste, digo yo, del derecho.<sup>2</sup>

Dos monstruos bíblicos simbolizan al Estado y a la ausencia de éste: Leviathan y Behemoth. Leviathan, el monstruo marino –ballena o cachalote– que se tragó a Jonás, es el Estado. Behemoth, el monstruo terrestre –mamut o hipopótamo– encarna al no Estado, a su ausencia, a la anomia, al caos.

## I. Teorías sobre el origen del Estado

Conocer el origen del Estado, o por lo menos intentarlo, implica atar cabos, interpretar elementos originales y lejanos, y formular hipótesis. Es un hecho que el ente estatal existió muchos siglos antes de que apareciera y se propagara el uso del término jurídico-político “Estado”, el cual obtuvo su connotación política a partir del siglo XIII; toda vez que el fenómeno estatal lo podemos encontrar lo mismo en la Mesopotamia de Hammurabi o en la *polis* griega, que en la *civitas* romana, o en otras ciudades-Estado de la historia antigua o del periodo renacentista.

Existen diversas teorías acerca del origen del Estado, de las cuales abordaremos brevemente algunas de ellas:

### 1. Teorías sobre el origen divino del Estado

Destaca, entre los sostenedores de las teorías del origen divino del Estado, el famoso orador sagrado Juan Francisco Senault (1601-1672), quien inspirara a Luis XIV a identificarse con el ente estatal, según lo expresó el monarca en su conocida frase: “El Estado soy yo”. En efecto, con anterioridad a que el Rey Sol acuñara su célebre frase, Senault afirmó en su obra intitulada *Le monarque, ou les devoirs du souverain*: “El rey tiene su poder en Dios: la Providencia le hace dueño de la vida y de la muerte y ha puesto a todos los súbditos en sus manos. El rey es el Estado, que se resume todo en él, en su persona”.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Vid. Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977, pp. 195 y 197.

<sup>3</sup> Vid. *Enciclopedia Universal Ilustrada*, Espasa Calpe, S.A., t. 55, p. 218.

María Guadalupe Fernández Ruiz

## 2. Teorías basadas en el consentimiento humano

De acuerdo con estas teorías, el origen del Estado se basa en el consentimiento humano manifestado en un pacto social. Thomas Hobbes (1588-1679); John Locke (1632-1704), y Juan Jacobo Rousseau (1712-1788), fueron algunos de los destacados promotores de estas teorías, probablemente iniciadas por el eminente sofista Protágoras de Abdera, quien sostuvo que en épocas muy remotas los hombres se vieron en la necesidad de agruparse en comunidades para defenderse de las fieras y elevar su nivel de vida; hasta entonces no habían estado sometidos a normas jurídicas, sin embargo, la convivencia social resultó irrealizable bajo la ley de la selva y evidenció la necesidad de leyes jurídicas, gracias a las cuales los más fuertes se comprometieron a no atacar ni robar a los más débiles. Al decir, de Antonio Truyol y Serra: “Protágoras no incurre en el individualismo de sofistas posteriores, que fundaron la sociedad en un simple pacto concertado en vistas a la utilidad de cada cual”.<sup>4</sup>

Por su parte, Thomas Hobbes consideró al Estado, como una obra humana, de origen contractual, al que le encuentra semejanza con el mítico monstruo marino *Leviatán*, citado en el Antiguo Testamento en el libro de Job. Para Hobbes, existe un estado de naturaleza anterior a la constitución de la sociedad, en el cual el hombre tiene el derecho a todo sin límite alguno, y el mejor derecho es el del más fuerte; por ello en uso de su libertad, el hombre es el lobo del hombre y su estado natural es la violencia, o sea el *bellum omnium contra omnes* que únicamente superará mediante un contrato en el que se compromete a no hacer a otro lo que no se quiera para sí, evolucionando del estado de naturaleza a un estado civil en donde se convierte en ciudadano y en virtud del contrato celebrado con sus semejantes, crea el Estado, identificándolo con el Leviatán. “El único camino para exigir semejante poder común, capaz de defenderlos contra la invasión de los extranjeros y contra las injurias ajenas, asegurándoles de tal suerte que por su propia actitud y por los frutos de la tierra pueden nutrirse a sí mismos y vivir satisfechos, es conferir todo su poder y fortaleza a un hombre o a una asamblea de hombres, todos los cuales por pluralidad de votos, pueden reducir sus voluntades a una voluntad”.<sup>5</sup>

Décadas después, John Locke coincide con Hobbes al considerar la existencia de un estado de naturaleza, previo a la sociedad, en el que los hombres carecían de una norma vigente y aceptada por el consentimiento común; igualmente estaban desprovistos de un poder con fuerza suficiente

<sup>4</sup> Antonio Truyol y Serra, *Historia de la filosofía del derecho y del Estado*, 1956, p. 96.

<sup>5</sup> Thomas Hobbes, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 107.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

para garantizar la ejecución de las resoluciones dictadas. Todas las carencias del estado de naturaleza se eliminan en el estado de sociedad. Esta transición sólo puede realizarse a través del consentimiento: “Siendo todos los hombres, cual se dijo, por naturaleza libres, iguales e independientes, nadie podrá ser sustraído a ese estado y sometido al poder político de otro sin su consentimiento, el cual se declara conviniendo con otros hombres juntarse y unirse en comunidad para vivir cómoda, resguardada y pacíficamente, unos con otros, en el afianzado disfrute de sus propiedades, y con mayor seguridad contra los que fueren ajenos al acuerdo”.<sup>6</sup>

A diferencia de otros contractualistas, Locke considera al contrato social como un hecho realmente acaecido, no hipotético o imaginario, sino verdadero e histórico; así lo demuestra, –según él– la fundación de Roma y también la de Venecia, surgidas ambas como resultado de haberse reunido hombres libres e independientes unos de otros; entre quienes no existían relaciones de superioridad o sujeción naturales. “De suerte que todas las sociedades políticas nacieron de unión voluntaria, y del mutuo acuerdo de hombres libremente obrando en la elección de sus gobernantes”.<sup>7</sup>

Sin duda, el ginebrino Juan Jacobo Rousseau fue el más influyente promotor de la tesis contractualista del origen del Estado; en su versión del contrato social: “Cada uno pone en común su persona y todo su poder bajo la suprema dirección de la voluntad general, y cada miembro es considerado como parte indivisible del todo”.<sup>8</sup>

### *3. Teorías acerca del origen violento del Estado*

El jurista y sociólogo polaco Ludwig Gumplowicz, sostiene que: “la civilización es consecuencia de las luchas sociales. Todos los Estados han surgido de conquistas sangrientas; sabemos que el Estado es la condición *sine qua non* de la prosperidad, del desarrollo de la civilización”.<sup>9</sup> Explica que grupos belicosos se presentaban en lugares habitados por gente tranquila dedicada a la agricultura y los obligaban a ceder el producto de su trabajo. Ya que uno de los grupos era pacífico y otro belicoso, se crea una relación de dominación, inherente –según Gumplowicz–, a toda comunidad estatal.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> John Locke, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 61.

<sup>7</sup> *Idem.*, p. 65.

<sup>8</sup> Juan Jacobo Rousseau, *El contrato social*, México, Ed. Porrúa, 1979.

<sup>9</sup> Ludwig Gumplowicz, *Derecho Político Filosófico*, Ed. España Moderna, Madrid, 1883, citado por Andrés Serra Rojas, *Ciencia política*, 3ª ed., México, Ed. Porrúa, 1975, p. 59.

<sup>10</sup> *Vid.* Lawrence Krader, *La Formación del Estado*, Barcelona, Ed. Labor, S.A., 1972, p. 73.



María Guadalupe Fernández Ruiz

#### 4. Teorías sociológicas acerca del origen del Estado

Conforme al pensamiento de Federico Engels, el fenómeno estatal es producto de la sociedad, nacido cuando ésta ha llegado a un cierto grado de desarrollo que la hace encontrarse en una fuerte contradicción consigo misma al verse dividida por intereses opuestos irreconciliables de las clases sociales que la integran. Y es indispensable –para que estas clases no se exterminen a sí mismas, ni a la sociedad que integran–, un poder que sea capaz de someter a toda la sociedad, y de controlar el conflicto. “Y ese poder, nacido de la sociedad, pero que se pone por encima de ella y se le hace cada vez más extraño, es el Estado”.<sup>11</sup>

En cambio, el sociólogo alemán Jorge Simmel (1858-1918), en su teoría de la interacción o influjo recíproco, considera que donde quiera que los hombres interactúen, existe siempre una forma social; los entes sociales son condensaciones de interacciones entretejidas con una cierta unidad. El Estado no es sino una de esas condensaciones unificadas, un sistema de integración de estructuras sociales.<sup>12</sup>

Otto Federico von Gierke, historiador del derecho –en especial del alemán–, explica al Estado como realidad social, porque lo considera como la máxima expresión de comunidad, absolutamente real para el espíritu pero no tangible para los sentidos, que nos plantea una existencia común humana por encima de la existencia individual, toda vez que el ser humano es, simultáneamente, individuo y miembro de una comunidad; de faltarle alguna de estas dos cualidades no sería un ser humano, pues éste no tendría conciencia de sí, de no identificarse al mismo tiempo como elemento singular y como parte integrante de una comunidad, por lo que este autor sostiene que el Estado es un organismo social, humano con vida común propia, distinta a la de sus miembros.

En la tesis de von Gierke, como explica Fernando de los Ríos Urruti: “El Estado tiene, pues, un valor categórico, permanente, en la vida de la cultura. No puede, por consiguiente considerársele, incluso visto en concreto, como una creación libre del individuo, sino como producto de fuerzas sociales que se manifiestan también en el propio individuo”.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Federico Engels, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977, pp. 195-196.

<sup>12</sup> Giorgio Del Vecchio, *Filosofía del derecho*, México, Unión Tipográfica Ed. Hispano Americana, 1945. p. 450.

<sup>13</sup> Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Ed. Continental, 1958, p. 100.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Como se advierte, en las teorías anteriormente expuestas están contenidos criterios diversos sin que sea factible, por la complejidad del tema, elegir alguna de ellas como absolutamente verdadera y descartar a las demás.

Las teorías del origen divino del Estado atribuyen su creación a la voluntad divina: La idea es que el gobernante recibe el poder directa o indirectamente de Dios; en el primer caso, es Dios mismo quien lo elige y quien le transmite el poder para gobernar; en el segundo supuesto, Dios se vale de los mecanismos humanos para designar a los depositarios del poder público. En realidad, el poder del gobernante encontraba su fuerza en las creencias religiosas de la gente, sería respetado por ellos porque era lo que la divinidad deseaba.

En el cristianismo existió una base sólida para las monarquías, dado que pretendían que su poder emanaba de un origen divino: “Los reyes de Francia deben su poder a Dios y a su espada”. Estas creencias no sólo se dieron en grupos primitivos de épocas remotas, o en el caso de Luis XIV de Francia, dado que en la etapa final de la Segunda Guerra Mundial, los japoneses creían que su emperador era un ser divino, situación que fue desmentida en 1946 por el propio emperador Hirohito, quien a partir de ese mismo año quedó reducido a monarca constitucional.

La diferencia entre las teorías voluntaristas y las que sostienen el origen violento del Estado, consiste en que, según las primeras, el Estado surge por la necesidad de los grupos humanos de buscar protección y resguardo: principio de conservación. En cambio, para las segundas, el conflicto surge con el enfrentamiento de dos grupos distintos, uno pacífico y el otro belicoso, o un grupo cualquiera que se impone a otro mediante la conquista, generándose en ambos casos –según Gumplowicz–, la relación *dominador-dominado*, que pudiera llegar al exterminio, por ello, debe surgir un poder que sea superior a los grupos en pugna, y los someta.

Para decirlo de distinta manera, las teorías voluntaristas afirman que el Estado nace de un acto de voluntad –divino o humano–, mientras que las teorías del origen violento del Estado sostienen que éste nace de un conflicto.

Respecto al origen del Estado, considero que no se puede precisar de un modo exacto sobre su nacimiento, pues es algo tan lejano que no es factible determinarlo de manera tajante.

En mi opinión, las teorías más factibles son la contractualista y la del origen violento, aunque sean en apariencia excluyentes una de la otra.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Sería posible pensar que existió una circunstancia de pugna, de conflicto, pero al mismo tiempo eran vulnerables por encontrarse a merced del clima, de fieras o de invasiones de otros grupos. Pudo haber surgido primero el conflicto, o predominar el instinto de conservación que los hace agruparse.

En realidad, dado que la institución Estado aparece en muchos lugares del planeta y en épocas y circunstancias diferentes, resulta muy limitado pensar que existió una forma única del nacimiento del Estado. Una vez ya surgido, y habiendo obtenido una cierta permanencia puede pensarse en lo sostenido por Simmel que: A través de interacciones sociales se forman condensaciones y que el Estado es entonces una condensación formada por redes de interacciones sociales.

## II. Concepto de Estado

La voz Estado, proviene del latín *status, stare*, modo de ser. En atención al aspecto histórico, el Estado, como institución representativa de la mayor organización política que los hombres hayan conocido, es el resultado de miles de años de evolución de interacción humana, y como tal, es decir, como institución política es anterior al uso del vocablo Estado con el significado que tiene hoy en día.

Empieza Nicolás Maquiavelo a bosquejar el concepto de Estado al afirmar: “Cuantos Estados, cuantas denominaciones ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana sobre los hombres, fueron y son principados o repúblicas”.<sup>14</sup>

El jusfilósofo Emmanuel Kant considera que: “Estado es la unión de una multitud de hombres bajo leyes jurídicas”.<sup>15</sup>

En cambio, Hans Kelsen sostiene que: “El Estado es el orden jurídico. Como sujeto de los actos del Estado, es sólo la personificación del orden jurídico. Como poder, no es otra cosa sino la vigencia de este orden jurídico”.<sup>16</sup>

En su *Teoría General del Estado*, George Jellinek estima que el Estado es “una corporación territorial dotada de mando originario”.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, Argentina, Ed. Buenos Aires Espasa Calpe, 1943, p. 1.

<sup>15</sup> Emmanuel Kant, *La paz perpetua*, trad. Francisco Rivera Pastor, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 223.

<sup>16</sup> Hans Kelsen, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976, p. 195.

<sup>17</sup> Georg Jellinek, *Teoría..., op. cit.*, Buenos Aires, Ed. Albatros, 1954, pp. 196-197.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Por su parte, para Max Weber, “por *Estado* debe entenderse un *instituto político* de actividad continuada, cuando y en la medida en que su cuadro administrativo mantenga con éxito la pretensión al *monopolio legítimo* de la coacción física para el mantenimiento del orden vigente”.<sup>18</sup>

El doctor Andrés Serra Rojas, dice que “el Estado es una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se terminan de acuerdo con sus condiciones históricas”.<sup>19</sup>

El profesor Héctor González Uribe, en una definición descriptiva, sustenta lo siguiente:

El Estado es:

- 1) Una sociedad humana;
- 2) Establecida permanentemente en un territorio;
- 3) Regida bajo un poder supremo;
- 4) Bajo un orden jurídico, y
- 5) Que tiende a la realización de los valores individuales y sociales de la persona humana, (bien público temporal según Dabin).<sup>20</sup>

El Estado de la Antigüedad –en mi opinión– se materializa a través de diversas modalidades como la *polis* griega y la *civitas* romana, ya que el término *Estado* fue desconocido en la antigüedad; apareciendo en Italia en el siglo XIII. En esta cita de Maquiavelo se aprecia que el Estado es el género y la forma de gobierno es la especie.

Las definiciones mencionadas anteriormente nos hablan de que el Estado tiene un territorio, pero hay dos de las que no hemos hablado, la de Kelsen y la de Kant. El primero sostiene que el Estado es un sistema jurídico, un orden coactivo, aun cuando esto implica un ámbito espacial de validez, que es el territorio. Kant únicamente alude a la población y al orden jurídico, resaltando el sometimiento de los hombres al mismo.

En la noción de Estado propuesta por Jellinek destacan la personalidad jurídica del mismo, y el elemento poder, ejercido naturalmente en un ámbito territorial determinado.

---

<sup>18</sup> Max Weber, *Economía y Sociedad*. 2ª. Ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 43-44.

<sup>19</sup> Andrés Serra Rojas, *Ciencia...*, *op. cit.*, p. 215.

<sup>20</sup> Héctor González Uribe, *Manual de filosofía social y ciencias sociales*, México, Universidad Iberoamericana, Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, p. 162.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

En el concepto de Estado propuesto por Max Weber, destaca ante todo la idea del poder del Estado continuado en el tiempo, pero por sobre todo habla de un poder legitimado para ejercer la coacción. Nosotros entendemos que la legitimación deviene del consenso de los gobernados. Presente está también la existencia de un orden que suponemos sea jurídico, el cual es asegurado por el “monopolio legítimo de la coacción física”.

En lo personal, me uno al concepto descriptivo de Héctor González Uribe, ya que además de contener todos los elementos del Estado, distingue el poder supremo del mismo, del orden jurídico, señalando la importancia que debe tener para el Estado “la persona humana”. Habla de sociedad humana, permitiendo entrever en el elemento humano un deseo de agruparse.

Acerca del Estado, se puede agregar que tomando en cuenta la manera como estructura dicho concepto, es dable pensar que el elemento “Poder Supremo” es inherente al Estado: desde que nace el Estado aparece con el poder supremo. Y en cuanto menciona al orden jurídico y a los valores individuales, está tomando en cuenta lo que podría llamarse un Estado de Derecho.

### **III. El nombre del Estado**

Se antoja fácil precisar el significado de la palabra Estado dado que es un término ampliamente utilizado, sin embargo dista mucho de ser fácil su comprensión a cabalidad, y es que la connotación de dicho término a través de la existencia y evolución del mismo entraña más de un significado.

Jellinek, en su *Teoría General del Estado*, afirma que la historia de la terminología de una ciencia se encuentra estrechamente unida a la ciencia misma, debido a que existe una correlación entre la palabra y el sentido que ésta encierra.

El vocablo utilizado por los griegos para referirse al Estado fue *polis*, que significa ciudad, de lo cual surgen los términos ciudad-Estado o Estado-ciudad. Tal vocablo no llegó a denotar al Estado dotado de una gran extensión territorial.

Los espartanos, corintios o atenienses eran bien identificados con sus comunidades respectivas. En este sentido el historiador inglés W. Warde Fowler, señala: “El Estado ateniense comprendía todas las gentes libres de Atenas y del territorio de Ática; pero estas últimas tenían su existencia

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

política no como habitantes del Ática, sino como atenienses, ciudadanos de la *polis* de Atenas”.<sup>21</sup>

Visto el Estado como la totalidad de la asociación de un pueblo recibía el nombre de *koinón*, que significa comunidad; importa aclarar que en un primer plano se encontraba ubicada la comunidad de ciudadanos, misma que se equipara con el Estado. De esta manera la situación del individuo en el derecho público se determinaba por el hecho de formar parte de una comunidad de ciudadanos y no por la pertenencia a un territorio.<sup>22</sup>

Entre los romanos, el Estado es la *civitas*, la comunidad de los ciudadanos o la *res publica*, es decir, la cosa común que corresponde al *to koinón* de los griegos. Italia y las provincias son países aliados y dependientes de Roma, la cual se convierte en el Estado territorial más poderoso de la antigüedad. El triunfo expansionista de Roma provoca una transformación en la terminología romana, que se refleja en que el poder de mando propio del gobierno se identifica con el Estado romano, haciendo equivalentes *res publica e imperium*, con lo que el elemento esencial del Estado no será ya la *res populi* sino la *res imperantis*.

Si bien es verdad que el Estado –*civitas* y posteriormente *res publica*– entrañaba la condición o situación de los ciudadanos en la comunidad, expresando de manera importante la idea de comunidad, también es un hecho que la enorme expansión territorial ocasionó un cambio en la terminología y en la idea del Estado. La terminología romana se vuelve impropia “para designar el sistema de condiciones en que una vida política social tan intensa se realizaba, y el *Estado* vino a ser el medio en el cual la condición se hacía efectiva, aun cuando simbolizado o expresado en el poder que Roma ejercía sobre sus grandes dominios –imperio”.<sup>23</sup>

La voz latina *regnum* es recogida por el mundo germano bajo la forma de *Reich*, palabra cargada con un sentido de dominación, para hacer referencia a el fenómeno estatal. Con el mismo sentido, también la voz *imperium*, llega al inglés como *empire* y al español como imperio. No obstante ni las voces *imperium*, *regno*, *terra* ni *citta* eran adecuadas para comprender la formación total del Estado, y es en Italia donde surge la voz *stato* derivada de *status*, manera de ser. La variedad de los Estados en Italia encuentran

<sup>21</sup> Citado por Adolfo Posada, *Tratado de derecho político*, Madrid, Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales, t. 1º, vol. 1º, Librería General de Victoriano Suárez, 1915, p. 73.

<sup>22</sup> *Vid.* Ana María Vázquez Hoys, *Introducción a la historia antigua*, Madrid, UNED, 1994, t. II, pp. 23-24. Esta autora explica que la voz *koinón* también se usaba para referirse a la confederación de ciudades-Estado de la antigua Grecia.

<sup>23</sup> Adolfo Posada, *op. cit.*, vol. I, p. 73.



*María Guadalupe Fernández Ruiz*

en el vocablo *Stato*, una voz que ya denotaba una idea del Estado, como es el caso de *Stato di Genova*, *Stato di Napoli*, *Stato di Firenze*, entre otros.

La palabra *stato* se convierte en el siglo XVI como la palabra usual para designar a todo el Estado, lo cual ha quedado de manera manifiesta en la célebre obra de Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, cuando dice: “Todos los Estados, todas las dominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, fueron y son repúblicas o principados”.<sup>24</sup>

No es sino hasta el siglo XVIII que la palabra “Estado” es usada de manera generalizada en el texto de las leyes, en los documentos políticos y en la literatura de la ciencia del Estado, designando con ella a la totalidad de la comunidad política. Al finalizar dicha centuria termina el proceso de transformación de territorios en Estados.

#### IV. Elementos del Estado

El elemento puede explicarse como la parte integrante de una cosa compuesta, habida cuenta que las cosas simples carecen de partes. Los elementos pueden ser esenciales o complementarios; sin los primeros, la cosa compleja no puede existir, circunstancia que se advierte en el Estado, cuyos elementos esenciales son: el territorio, la población, el poder soberano, el orden jurídico y una finalidad.

##### 1. Territorio

El elemento espacial del Estado es el territorio, es el espacio geográfico del mismo; donde se asienta permanentemente la agrupación humana que integra la población estatal.

Germán Bidart Campos, afirma: “El Estado es una institución con base física o territorial, en cuanto necesita del suelo, cualquiera sea, para existir. No podemos intentar desmaterializar tanto al Estado hasta prescindir del apoyo o sustrato físico en que se asienta la comunidad”.<sup>25</sup>

Paolo Biscaretti Di Ruffia dice que el territorio “No es sólo condición necesaria, externa, para su existencia (de la misma manera que es indispensable una porción de suelo a cada individuo para que pueda mantenerse en pie: Donatti), es también elemento que interviene intrínsecamente para construirlo (como el cuerpo con la persona humana). Efectivamente, si

<sup>24</sup> Nicolás Maquiavelo, *El Príncipe*, 6ª. ed., México, Colección “Sepan Cuantos...”, Ed. Porrúa, 1978. p. 1.

<sup>25</sup> José Germán Bidart Campos, *Derecho político*, Argentina, Ed. Aguilar, 1962, p. 38.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

el territorio se extiende, el Estado también se engrandece; si disminuye, el Estado se achica, y si, por último, desaparece el territorio, con éste se extingue el Estado”.<sup>26</sup>

Al respecto el Artículo 42 de nuestra Carta Magna señala:

El territorio nacional comprende:

- I. El de las partes integrantes de la Federación;
- II. El de las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes;
- III. El de las Islas de Guadalupe y las de Revillagigedo situadas en el Océano Pacífico;
- IV. La plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes;
- V. Las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el derecho internacional y las marítimas interiores, y
- VI. El espacio situado sobre el territorio nacional, con la extensión y modalidades que establezca el propio derecho internacional.

Estimamos que no se puede hablar de Estado ubicando al ser humano en la época nómada de los pueblos; por ello, el territorio cobra importancia social una vez que el hombre se vuelve sedentario.

El territorio es elemento esencial del Estado, porque no puede pensarse en un Estado sin territorio, por ser éste, como afirma Germán Bidart Campos, “una condición para existir”. Pudo darse el caso, durante siglos, de un territorio sin Estado, pero no de un Estado sin territorio. Recordemos, por ejemplo, el caso de grandes extensiones territoriales del continente americano que antes del arribo de Cristóbal Colón no pertenecían a Estado alguno.

### *2. Población*

Paolo Biscaretti di Ruffia denomina población al conjunto de individuos que forman el elemento humano del ente estatal, en el cual interesa primordialmente la persona individual con todas sus manifestaciones sociales, dado que el hombre es la unidad básica de toda sociedad, el núcleo del hecho social, pues el Estado existe por y para los hombres, y aunque no sea reductible cuantitativamente a la suma de todos ellos, configura una

<sup>26</sup> Paolo Biscaretti Di Ruffia, *Derecho constitucional*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Ed. Tecnos, 1973, p. 108.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

empresa de hombres y para hombres. En suma, para Biscaretti di Ruffia, no es el hombre para el Estado, sino el Estado para el hombre en su definición: “El Estado es una persona jurídica territorial soberana”.<sup>27</sup>

Para el doctor Andrés Serra Rojas, “El concepto de población del Estado hace referencia a un concepto cuantitativo o sea al número de hombres y mujeres, nacionales y extranjeros, que habitan en su territorio, cualesquiera que sea su número y condición, y son registrados por los censos generales de población”.<sup>28</sup>

El mismo autor comenta la diferencia entre los conceptos de población y pueblo: “El concepto de pueblo, aunque con frecuencia se emplea como sinónimo de población es un concepto jurídico que determina la relación entre el individuo y el Estado: el pueblo comprende sólo aquéllos individuos que están sujetos a la potestad del Estado, ligados a éste por el vínculo de la ciudadanía y que viven tanto en su territorio como en el extranjero”.<sup>29</sup>

El concepto de población es numérico, susceptible de pertenecer, y de hecho así es, a estadísticas. En cambio, el concepto pueblo comprende a los habitantes presentes, a los que ya no están y a los que estarán; implica cohesión, y voluntad de vivir en común.

Toda vez que el Estado es una institución humana, resulta absurdo pretender imaginarlo sin el elemento poblacional, por lo que consideramos que así como no se puede hablar de Estado sin territorio, es impensable el Estado sin el elemento humano. Recordemos el caso del pueblo judío que mientras no tuvo territorio no fue Estado.

### *3. Poder soberano*

Según André Hauriou: “El poder es una energía de la voluntad que se manifiesta en quienes asumen la empresa del gobierno de un grupo humano y que les permite imponerse gracias al doble ascendiente de la fuerza y de la competencia. Cuando no está sostenido más que por la fuerza, tiene el carácter de poder de hecho, y se convierte en poder de derecho por el consentimiento de los gobernados”.<sup>30</sup>

El doctor González Uribe, después de señalar que usará indistintamente los términos autoridad y poder, afirma que el poder: “es una autoridad que

<sup>27</sup> *Idem.*, p. 125.

<sup>28</sup> Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 352.

<sup>29</sup> *Idem.*, p. 358.

<sup>30</sup> André Hauriou, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Madrid, p. 124.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

no puede dejar de existir mientras el hombre viva en sociedad. Podrá estar basada ampliamente en el convencimiento o tener una dosis muy fuerte de poder material, pero sería una ilusión pensar que los seres humanos pudieran prescindir de ella y cooperar espontáneamente y sin coacciones a la realización de los fines sociales”.<sup>31</sup>

Desde mi perspectiva, creo que es inherente a la naturaleza humana el egoísmo y el querer ser cada quien primero, lo que ocasiona conflictos en la convivencia social, resultando evidente la necesidad de una autoridad o poder que encauce las conductas y las ayude al logro de sus metas. En cualquier ámbito de la sociedad, en la familia, el sindicato, la iglesia, las asociaciones, en cualquier medio se precisa de una autoridad. Pero la autoridad y el poder a los que aquí hago alusión, son la autoridad y el poder del Estado, ambos supremos, por eso le llamo poder soberano, porque no tiene a nadie por encima de él, a diferencia de cualquiera otro de los poderes que existen en la sociedad. El poder del Estado es fácilmente perceptible a través de la protección, de la colaboración o, incluso, a través de la coacción ejercida por él.

André Hauriou, en su explicación del poder, plantea que sin el consentimiento de los gobernados el poder únicamente estará sostenido por la fuerza; será entonces necesario hacer uso del elemento coercitivo y tal vez de la violencia. Por lo tanto es preciso que el poder se justifique y encuentre el consentimiento de los gobernados para lograr ser un poder consensual. En este punto brota una vez más la importancia del elemento poblacional, ya que quien detente el poder debe recibirlo del pueblo, de esta manera éste dará su consentimiento y aquél tendrá derecho a ejercerlo.

A juicio de José Antonio González Casanova, el poder “es legítimo cuando cuenta con la *adhesión* de quienes lo experimentan, debido a que surge de la *fuerza* que los adherentes creen que es de la que ha de surgir; debido a que se ejerce de la forma en que se cree que ha de ejercerse; y debido a que pretende o se dirige a unas metas o fines; que son los que la gente cree que son deseables por ella”.<sup>32</sup>

Nuestra Constitución Política en su artículo 39 establece: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene todo el tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

<sup>31</sup> Héctor González Uribe, *op. cit.*, p. 305.

<sup>32</sup> José Antonio González Casanova, *Teoría del Estado y del Derecho Constitucional*, Vicens-Vives. Universidad de Barcelona, 1980, p. 22.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

El poder soberano se ejerce por medio de sus funciones que se depositan en los órganos del gobierno del Estado, de ahí que sea un gobierno soberano.

#### *4. Orden jurídico*

Aparte de la población, el territorio y el gobierno, a que reduce la teoría tripartita del Estado, éste tiene también como elemento esencial al orden jurídico; por ello coincide con Ekkehart Stein, cuando afirma: “La teoría de los tres elementos no permite explicar qué es lo que hace de un territorio, el territorio estatal; de un pueblo, el pueblo estatal; de un poder, el poder estatal, y de los tres elementos heterogéneos una unidad”.<sup>33</sup>

Desde mi punto de vista, la existencia de un orden jurídico como elemento esencial del Estado tiene su razón de ser en la necesidad insoslayable de que las relaciones de los seres humanos entre sí, y entre éstos y el Estado, sean reguladas por normas que la sociedad misma, con la finalidad de conservar un modelo de valores necesarios, acepta y crea, conforme a los lineamientos previamente establecidos.

El orden jurídico contempla la existencia de la Constitución como norma básica, complementada por tratados internacionales, y las normas de rango inferior: leyes, decretos, reglamentos, bandos, ordenanzas y demás ordenamientos jurídicos, los cuales deberán ajustarse a la norma fundamental. El artículo 133 de la Constitución Política, establece:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

### **V. Personalidad jurídica del Estado**

Explica el profesor colombiano Orlando Santofimio que: la personalidad jurídica o moral, no es sino la imputación hecha por el ordenamiento jurídico, de derechos y de obligaciones, a sujetos distintos de los seres humanos, por lo que las personas jurídicas son, en rigor, un producto del derecho, pues sólo existen en virtud de él, ya que sin su reconocimiento, nunca tendrán personalidad jurídica las colectividades, dado que no son seres con existencia material, o corpórea; sino que se trata de una

<sup>33</sup> Ekkehart Stein, *Derecho político*, 1973, p. 5.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

abstracción jurídica que permite a comunidades jurídicamente organizadas tratar de alcanzar los objetivos que sus miembros se proponen.<sup>34</sup>

Es dable inferir de lo anterior que la *personalidad jurídica*, también conocida como personalidad moral, es una investidura creada por el derecho, que se otorga a algunos entes cuando éste así lo estima conveniente. No se trata de una investidura creada para las personas físicas, sino como afirma Orlando Santofimio, para sujetos diversos de los seres humanos. El artículo 25 del Código Civil Federal, establece:

“Son personas morales:

- I. La Nación, los estados y los municipios;
- II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley;
- III. Las sociedades, civiles o mercantiles;
- IV. Los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás a que se refiere la fracción XVI del artículo 123 de la Constitución Federal;
- V. Las sociedades cooperativas y mutualistas;
- VI. Las asociaciones distintas a las enumeradas que se propongan fines políticos, científicos, artísticos, de recreo o cualquiera otro fin lícito, siempre que no fueran desconocidas por la ley;
- VII. Las personas morales extranjeras de naturaleza privada, en los términos del artículo 2736”.

Cabe observar, respecto de la fracción primera del citado artículo 25 del Código Civil Federal, que utiliza la voz Nación para referirse al Estado mexicano, con lo cual evita repetir la misma palabra, ya que enseguida habla de los estados de la República, y de este modo no se crea confusión, al otorgar personalidad jurídica tanto al Estado mexicano como a los estados de la República.

### 1. Teorías que niegan la personalidad jurídica del Estado

Conforme al esquema de León Duguit, no existen más personas que los seres humanos, porque el Estado como cualquier otra asociación, no puede ser sujeto de derechos, pues sólo puede serlo el individuo consciente de sus actos. Piensa que: “si se reconoce que el concepto de personalidad jurídica es indemostrado e indemostrable, y no responde a ninguna realidad directamente percibida, por qué es el empeño en mantenerlo”.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Jaime Orlando Santofimio G., *Acto administrativo*. México, UNAM, 1988, p. 14.

<sup>35</sup> Tomado de Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 471.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Según Hans Kelsen, la persona jurídica es la expresión de un orden jurídico parcial, cuya validez procede de un orden jurídico más complejo, que comprende a todos los órdenes jurídicos parciales.<sup>36</sup>

## *2. Teoría de la doble personalidad del Estado*

De conformidad con la teoría de la doble personalidad del Estado, éste tiene dos personalidades, una de derecho público y otra de derecho privado; emplea la primera cuando actúa en ejercicio de su potestad; utiliza la segunda siempre que opera sin hacer uso de su autoridad, de su imperio, para relacionarse con los particulares. En su jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostenía esta teoría cuando determinó:

“El Estado, cuerpo político de la Nación, procede a manifestarse en sus relaciones con los particulares, bajo dos fases distintas, como una entidad soberana, encargada de velar por el bien común, por medio de dictados cuya observancia es obligatoria, y como entidad jurídica de derecho civil, porque poseedora de bienes propios que le son indispensables para ejercer sus funciones, le es necesario también entrar en relaciones de naturaleza civil, con los poseedores de otros bienes, con las personas encargadas de la administración de aquéllos. Bajo esta segunda fase, esto es, el Estado como persona moral capaz de adquirir derechos y contraer obligaciones, está en aptitud de usar todos aquéllos medios que la ley concede a las personas civiles, para la defensa de unos y de otros...”

Estimo que esta teoría, hasta hace poco sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es cuestionable. Si se sigue el mismo criterio podríamos afirmar que las personas físicas también pueden tener doble o triple personalidad. Si pensamos en un individuo que tiene bienes inmuebles, que es casado, (situaciones reguladas por el Derecho Civil) que tiene una empresa en la cual tiene obligaciones fiscales y que además tiene obreros trabajando para él, podemos concluir que el individuo tiene triple personalidad: a) Personalidad de derecho privado [el Derecho Civil regula todo lo relacionado con su patrimonio y con su estado civil]; b) Personalidad de derecho público [el Derecho Fiscal regula todo lo relacionado con sus obligaciones de carácter tributario], y c) Personalidad de derecho social [el Derecho Laboral regula las relaciones con sus empleados].

---

<sup>36</sup> *Vid.* Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965, p. 87.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### 3. Teoría de la personalidad única del Estado

La teoría prevaleciente en la actualidad sostiene la personalidad única del Estado, en este sentido, el jurista Rolando Tamayo y Salmorán, afirma: “Básicamente se concibe al Estado como una corporación, como una persona jurídica”.<sup>37</sup>

Con el mismo criterio el doctor Andrés Serra Rojas sostiene: “La teoría de la personalidad única, parte de una visión integral y justa del Estado. Como un todo jurídico que no necesita fragmentarse para desarrollar sus fines. El Estado impone unitariamente su voluntad sin duplicar su personalidad”.<sup>38</sup>

En mi opinión, el hecho de que el Estado actúe en diferentes ámbitos, ya sea de derecho público o de derecho privado, no da lugar a interpretar que tenga diversas personalidades, pues sólo significa que realiza actos que pueden ser regulados por el derecho público, el derecho privado, e incluso, el derecho social. La personalidad del Estado es única.

## VI. Cometidos del Estado

Cuando hablamos de cometidos del Estado aludimos a su *telos*. Toda institución humana tiene un *telos*, un fin; así por ejemplo, el Estado tiene sus propios fines los cuales varían en el tiempo y en el espacio. Dicho de otra manera, cada Estado tiene fines específicos, mismos que se modifican en el curso del tiempo.

El cometido del Estado es la tarea cuya realización impone su *telos*; el profesor uruguayo Enrique Sayagués Laso, afirma: “los cometidos son las diversas actividades o tareas que tienen a su cargo las entidades estatales, conforme al derecho vigente. Su extensión es muy variable y depende de las ideas predominantes acerca de los fines del Estado”.<sup>39</sup>

Explica, asimismo, la distinción entre *funciones* y *cometidos*, aclarando que las funciones son diversas formas adoptadas por el quehacer estatal para lograr la ejecución de los cometidos, y tenemos así a la función legislativa, la administrativa y la judicial. En esta tesitura, el jurista chileno Enrique Silva Cimma considera que el cometido es el fin del Estado que habrá de lograrse mediante la actividad de éste.<sup>40</sup>

<sup>37</sup> Rolando Tamayo y Salmorán, “Estado”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1983, t. IV, p. 104.

<sup>38</sup> Andrés Serra Rojas, *op. cit.*, p. 470.

<sup>39</sup> Enrique Sayagués Laso, *Tratado de derecho administrativo*, Montevideo, Ed. B. Altuna, 1953, p. 50.

<sup>40</sup> *Id.* Enrique Silva Cimma, *Derecho administrativo chileno y comparado*. Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1969, p. 15.



María Guadalupe Fernández Ruiz

## VII. Las funciones del Estado

El Estado contemporáneo asume el desempeño de diversas actividades, las cuales no son todas de la misma naturaleza; así, por ejemplo, podemos distinguir las que conllevan el ejercicio de su potestad e imperio, de su autoridad, vamos, de su soberanía, de aquellas otras destinadas a satisfacer necesidades de carácter general, lo que nos permite diferenciar las funciones estatales o públicas de los servicios públicos. Como explica el profesor francés Raymond Carré de Malberg:

“Se entiende por funciones estatales, en derecho público, las diferentes actividades del Estado en cuanto constituyen diferentes manifestaciones o diversos modos de ejercicio, de la potestad estatal”.<sup>41</sup>

Para el jurista argentino Manuel María Díaz: “el término función pública debe reservarse para designar los modos primarios de manifestarse la soberanía, de donde la numeración primaria de las funciones del Estado, legislativa, ejecutiva y judicial”.<sup>42</sup>

Desde los tiempos de Sócrates se detectaron las funciones públicas primarias, identificadas en la clásica división tripartita como legislativa, administrativa y jurisdiccional; en época reciente —a finales del siglo XIX— emergen otras de nuevo cuño, cuyo reconocimiento crece en el derecho comparado; entre las funciones estatales emergentes destacan la monetaria, la electoral y la de fiscalización o de control patrimonial del Estado, las cuales suelen encomendarse, no a los tradicionales órganos del poder, sino a otro tipo de instituciones que no están adscritas a ninguno de los referidos órganos tradicionales, sino a los que la doctrina identifica como órganos constitucionales autónomos.

## VIII. Formas de Estado

Estado y gobierno no son sinónimos, el primero es un todo del que el segundo es una de sus partes o de sus elementos, consecuentemente las formas de Estado son diferentes a las formas de gobierno, aun cuando unas y otras se influyan recíprocamente.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Raymond Carré de Malberg, *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 249.

<sup>42</sup> Manuel María Díez, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967, t. III, p. 187.

<sup>43</sup> Vid. Giuseppe de Vergottini, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa Calpe, 1985, pp. 117-118.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

De entrada, podemos distinguir entre la forma simple y las formas complejas de Estado, aun cuando algunas de las últimas no se utilicen en la actualidad, pero que han quedado registradas en la historia. Hans Kelsen consideró dos formas básicas de Estado al afirmar que:

“Las dos formas fundamentales a las que se pueden reducir todas las llamadas ‘uniones de Estados’ son el Estado federal y la confederación, advirtiendo que damos al concepto de confederación un sentido más amplio del que generalmente se le atribuye, incluyendo en dicho concepto tanto las ‘uniones’ (en sentido estricto), como las relaciones de protectorado y vasallaje”.<sup>44</sup>

### *1. El Estado simple o unitario*

También conocido como central, el Estado simple o unitario se estructura con una tendencia centralizadora que da lugar a un único orden jurídico constitucional, a un solo gobierno, a una única soberanía, como ha sido el caso de Cuba, Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Nicaragua y Panamá.

### *2. El Estado complejo o compuesto*

Se integra el Estado complejo mediante la conjunción de varios Estados merced a una variedad de mecanismos que se emplean para tal efecto, según se trate de unión, confederación o federación de Estados, con consecuencias obviamente diferentes.

#### A. La unión de Estados

Se da la unión de Estados, cuando dos o más Estados comparten varios de sus órganos de gobierno, siendo dable diferenciar la unión personal de la unión real de Estados. En el primer caso, los Estados integrantes de la unión comparten un mismo titular del Poder Ejecutivo, sin que dejen de ser, ante la comunidad internacional, Estados diferentes, como ocurrió en el caso de Simón Bolívar, quien además de haber sido presidente de Venezuela, ocupó, simultáneamente, los cargos de dictador del Perú y presidente de las repúblicas de Colombia y Bolivia. En Europa, el monarca de Holanda lo fue a la vez de Luxemburgo desde 1815 hasta 1890.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Hans Kelsen, *Teoría...*, *op. cit.*, 1970 p. 254.

<sup>45</sup> *Id.* Héctor Fix-Zamudio y Salvador Valencia Carmona, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa/UNAM, 2005, p. 249.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

En la unión real de Estados sus miembros comparten varios órganos de gobierno, e incluso de administración. Así ocurrió en la unión real de Austria y Hungría durante parte de la segunda mitad del siglo XIX, en que ambos estados compartieron los ministerios de relaciones exteriores, de guerra y marina, y de egresos. Además, ante la comunidad internacional constituyeron un solo Estado: el Imperio Austro-Húngaro.

## B. La confederación de Estados

Fruto de un tratado internacional, la confederación de Estados agrupa a varios Estados con la finalidad de sumar sus esfuerzos en lo concerniente a su defensa militar, comercio y otras materias de interés común para todos ellos. Las trece colonias de América que a fines del siglo XVIII se independizaron de Inglaterra, integraron primero una confederación, sin embargo, al no cubrir a plenitud las expectativas de sus miembros, fue sustituida por una federación.

En la confederación, sus Estados miembros mantienen su soberanía, así como su personalidad ante la comunidad internacional, lo que no es obstáculo para dotarse de órganos comunes en las materias en las que hacen concurrir sus esfuerzos.

Al mediar el siglo XIX habían desaparecido las confederaciones de Estados, la última, la Confederación Helvética, se convirtió en una federación en virtud de su Constitución de 1848; empero un siglo después reaparece en Europa la forma estatal de confederación, a partir del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, celebrado en París entre Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Luxemburgo y los Países Bajos, en cuya virtud se le dotó de personalidad jurídica, así como de una Alta Autoridad, una Asamblea, un Consejo de Ministros y un Tribunal de Justicia. Dicha Comunidad se transformó, mediante diversos tratados sucesivos en la actual Unión Europea que, sin lugar a dudas, es una Confederación integrada en la actualidad por veintiocho países: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.<sup>46</sup>

---

<sup>46</sup> Vid. Miroslav Jovanovic, *The economics of european integration: limits and prospects*, Cheltenham, United Kingdom, Edward Elgar, 2005, p. 13.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### C. La federación de Estados

Hoy en día, la forma de vinculación de Estados más común es la federación, en cuya virtud varios Estados se unen para formar uno nuevo que asume la soberanía de todos, pero deja a sus miembros una amplia autonomía, porque da lugar a la coexistencia de dos órdenes de gobierno, uno central para toda la federación, y otro local en cada una de las entidades federativas.<sup>47</sup>

La federación, se crea mediante una Constitución que la hace prevalecer sobre los Estados que la integran, los cuales están dotados de autonomía [en su artículo 40, nuestra Constitución federal le llama soberanía], en cuya virtud se organizan jurídica y políticamente a través de sus Constituciones particulares; designan a sus respectivos órganos de gobierno, legislativo y judicial; emiten sus propias leyes en las materias de su competencia; tienen sus propios tribunales y sus propias administraciones públicas; concurren a conformar la voluntad al participar en la integración del órgano legislativo federal, así como del poder constituyente permanente, a cuyo cargo queda la reforma de la Constitución federal.<sup>48</sup>

### D. Diferencias entre confederación y federación de Estados

El instrumento de creación de la confederación es un tratado internacional, el de la federación es una Constitución.

Los Estados miembros de la confederación lo son también de la comunidad internacional; los de la federación no son miembros de tal comunidad, pues sólo lo es la federación.

La federación impone obligaciones directamente a los integrantes de la población de cada uno de los Estados que la integran; en cambio, la confederación no puede hacer esto porque sólo los Estados miembros pueden imponer obligaciones a sus ciudadanos.

Las relaciones de la confederación con los Estados que la integran y las de éstos entre sí son de derecho internacional; en tanto que las de la federación con sus entidades federativas y de éstas entre sí son de derecho público interno.

---

<sup>47</sup> Vid. Leonel Armenta López, *Federalismo*, México, Porrúa/Facultad de Derecho, UNAM, 2010, p. 21.

<sup>48</sup> Vid. Ignacio Burgoa, *Derecho constitucional mexicano*, 19ª ed. México, Porrúa, 2007, p. 414.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

En la confederación sus Estados miembros tienen derecho a separarse de ella cuando a sus intereses convenga, lo que le da un carácter temporal; en cambio, las entidades federativas carecen de libertad para separarse de la federación, circunstancia que acusa su carácter perpetuo.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Manuel García Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, *Revista de Occidente*, 1964, p. 50.

## **Capítulo Segundo**

# **EL GOBIERNO**

El gobierno, según señalé antes, es el depositario de las funciones del poder del Estado, es decir, de las funciones públicas cuyo ejercicio se distribuye entre las diferentes instancias del aparato gubernamental del Estado. En la tesis organicista, el gobierno viene a ser el cerebro del Estado, dado que conduce, rige y dirige su actuación.

## **I. Estructura orgánica del aparato gubernamental del Estado**

En México, a nivel federal, la estructura orgánica del Estado se organiza en dos grandes ramas:

- 1<sup>a</sup> La de los tradicionales órganos depositarios de las funciones del poder público: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- 2<sup>a</sup> La de los organismos constitucionales emergentes, entendiéndose por tales, aquellos a los que la Constitución les confiere personalidad jurídica propia y les otorga autonomía, por lo que no quedan adscritos a ninguno de los tradicionales órganos del poder público, y que no figuraron en el texto original de la Constitución de 1917.

Como acabo de apuntar, la primera de estas ramas, se integra por los tres órganos tradicionales: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. El órgano Legislativo está constituido por el Congreso de la Unión, integrado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; durante los recesos del Congreso funciona la Comisión Permanente, compuesta por diecinueve diputados y dieciocho senadores.

El órgano administrativo Ejecutivo está integrado por el Presidente de la República, cuya actividad se apoya básicamente en la administración pública y en la Procuraduría General de la República, dependencia del Ejecutivo que tiene su Ley Orgánica propia.

El órgano judicial se integra con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito. A los anteriores se adicionan materialmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Agrarios y los Tribunales Laborales (Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje), habida cuenta que sus resoluciones pueden ser impugnadas en la vía del amparo ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

La segunda de las ramas en que se estructura la organización del Estado, es la conformada por el grupo de organismos constitucionales emergentes, formado en primer término por los órganos constitucionales autónomos

María Guadalupe Fernández Ruiz

que la doctrina explica como aquellos previstos en la Constitución con personalidad jurídica y patrimonio propios, que sin depender de ninguno de los tres poderes tradicionales, son la máxima autoridad en la materia de su competencia. A esta categoría pertenecen el Banco de México, previsto en el artículo 28 constitucional; el Instituto Federal Electoral, cuya existencia dispone el artículo 41 de la *Constitución General de la República*, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, contemplado en el artículo 26 constitucional. En breve se agregarán el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, dispuesto en la reforma a la fracción IX del artículo 3° constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 26 de febrero del 2013, así como la Comisión Federal de Competencia Económica y el Instituto Federal de Telecomunicaciones, previstos en la modificación al artículo 28 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio del 2013.

También forma parte de los organismos constitucionales emergentes la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la que por cierto no es un organismo constitucional autónomo, en los términos que caracteriza a éste la doctrina, pues a pesar de estar previsto con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, en el apartado B del artículo 102 constitucional, no es la máxima autoridad en su materia, porque no conforma una instancia de autoridad sino de persuasión, por cuya razón sus resoluciones las emite en calidad de recomendaciones públicas, que carecen de carácter vinculatorio y, por ende, no son obligatorias para las autoridades a las que van dirigidas.

Además de los organismos constitucionales autónomos y de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, dentro de los organismos constitucionales emergentes figuran las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorga autonomía, mismas que tienen la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas, por cuya razón no forman parte de la administración pública federal, no están sectorizadas y no se rigen por la Ley Federal de Entidades Paraestatales (así lo previene el artículo 3° de este ordenamiento legal), sino por sus leyes específicas; tales universidades y centros de educación superior están previstos en el artículo 3°, fracción VII de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que al respecto establece:

“Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las



## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

ideas; determinarán sus planes y programas; fijarán los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere”.

Para instrumentar la autonomía universitaria, el legislador ordinario ha recurrido a la figura de organismo descentralizado del Estado, es decir, el organismo que se descentraliza, no de la administración pública, sino directamente del Estado.

## **II. Concepto de gobierno**

En una aproximación al concepto de gobierno, diré que, en sentido amplio, el gobierno es el conjunto de órganos depositarios del poder público, cuyos titulares ejercen, en consecuencia, las funciones públicas respectivas; y en sentido restringido, el gobierno es el órgano o conjunto de órganos depositarios del Poder Ejecutivo. A juicio de Jorge Fernández Ruiz:

En su acepción amplia, el gobierno equivale a todo el aparato gubernamental; es decir, al conjunto de órganos y organismos depositarios de las funciones del poder del Estado y a la actuación de todos ellos. Mas en sentido restringido, se habla de gobierno para aludir sólo a la ejecución de lo legislado o juzgado, o sea, a la actuación del órgano ejecutivo del aparato gubernamental conocido como Poder Ejecutivo.<sup>50</sup>

## **III. Formas antiguas de gobierno**

Conviene tener presente que unas son las formas de Estado y otras las de gobierno. En la Grecia de Platón y de Pericles se hablaba de tres formas puras y tres formas degradadas de gobierno, que se referían al gobierno de uno, al de pocos y al de todos los hombres libres; así, las formas puras u originarias eran la monarquía o reinado de uno solo; la aristocracia o gobierno de unos cuantos: los mejores; y la democracia o gobierno del pueblo, las que al corromperse degeneraban en tiranía, oligarquía y demagogia, respectivamente.

---

<sup>50</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Tratado de derecho electoral*, México, UNAM/Porrúa, 2010, p. 84.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

En la monarquía primitiva de la *polis* griega [siglos XIV a XI a.C.] el rey presidía la Gerusia, consejo de aristócratas denominados gerontes, que legislaba y administraba justicia y estaba por encima de la asamblea popular, cuya función se reducía prácticamente a comunicar al pueblo las decisiones del rey. En Esparta se instauró una monarquía dual, con dos monarcas: uno de la estirpe de los agiadas, y otro de los euripontides.<sup>51</sup>

En Roma, la monarquía tuvo rasgos peculiares: no era hereditaria, pero el monarca designaba a su sucesor, y en el caso de morir sin haber hecho designación, el nuevo era nombrado por el *interrex*, magistrado nombrado a la muerte del monarca, con participación del Senado, integrado por cien miembros, todos ellos patricios. El rey detentaba el poder religioso, militar y judicial; el poder legislativo lo compartía con el Senado y con los Comicios por Curias, en el que sólo participaban los patricios.<sup>52</sup>

Desde aquella época, grandes pensadores se han ocupado de analizar las formas de gobierno: Heródoto, Platón, Aristóteles, Polibio y Cicerón en los tiempos antiguos; Montesquieu y Rousseau, en tiempos modernos, y André Hauriou, Juan Ferrando Badía, Sánchez Agesta, Ignacio Burgoa, Héctor Fix-Zamudio, Jorge Carpizo y Leonel Armenta, entre otros muchos, en los tiempos contemporáneos.

En la Edad Media perduraron la monarquía y la república como formas de gobierno, si bien la monarquía quedó muy menguada bajo el esquema del feudalismo, durante el cual los reyes no se distinguían gran cosa de los señores feudales que se suponía estaban bajo su potestad, por lo que los monarcas, en ocasiones, se convirtieron en un señor feudal más, pues, como apunta Pablo Kirn: “No son únicamente los reyes y emperadores carolingios los que actúan. Muchas veces han de someterse los reyes a la voluntad de la aristocracia, que con los crecientes disturbios se hace cada vez más poderosa”.<sup>53</sup>

En el Medioevo, la república tuvo dos versiones: la aristocrática y la democrática, una y otra se desarrollaron primordialmente en la península itálica.

Génova era una república aristocrática gobernada por un duce que debía pertenecer a la alta burguesía que conformó una nueva aristocracia, en

<sup>51</sup> Carlos Julio Belloch, “Historia de Grecia”, en *Historia Universal* dirigida por Walter Goetz, t. II, Hélade y Roma, 1958, p. 56.

<sup>52</sup> Gaetano de Sanctis, “El helenismo y Roma”, en *Historia Universal*, *idem.*, p. 291.

<sup>53</sup> Pablo Kirn, “El Occidente desde el final de la antigüedad hasta la desmembración del imperio carolingio”, *idem.*, t. III, La Edad Media, Madrid, Espasa Calpe, 1933, p. 165.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

cuyo nombramiento, a partir del siglo XVI no intervenía el pueblo. En cambio, Venecia fue en un tiempo una república democrática en cuyo gobierno tuvo predominio el Consejo Mayor elegido por el pueblo, al que se encomendaba el Poder Legislativo que ejercía mancomunadamente con el Senado; el Poder Ejecutivo estaba a cargo de un duce, elegido por doce electores nombrados por el pueblo.<sup>54</sup>

Ya en la Edad Moderna, Charles Louis de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, en su célebre obra *El espíritu de las leyes*, reconoció tres formas de gobierno: la monarquía, la república y el despotismo; en la primera, es el rey [quien llega al trono por herencia] el único que gobierna, pero de acuerdo con leyes fijas; en la república, el pueblo o sólo una parte del pueblo tiene el poder soberano; en el despotismo, el poder lo detenta uno sólo, porque el déspota gobierna a capricho, sin ley ni cortapisas.<sup>55</sup>

Al final del siglo XVIII, en el ocaso del Estado absolutista e inicio del Estado liberal, las formas de gobierno utilizables se redujeron a dos la monarquía y la república, la primera implicaba el gobierno hereditario y autocrático de un monarca soberano y vitalicio, como el Zar de Rusia, a diferencia de la república, que como la de los Estados Unidos de América, tenía como gobernante a un presidente electo popularmente para un periodo de tiempo preciso, lo que hacía suponer un gobierno democrático. En este orden de ideas, James Madison explicaba en 1787, en el número XXXIX de la serie *The Federalist Papers*. –publicada en tres diferentes periódicos de Nueva York, entre octubre de 1787 y mayo de 1788:<sup>56</sup>

Si buscamos un criterio que sirva de norma en los diferentes principios sobre los que se han establecido las distintas formas de gobierno, podemos definir una república, o al menos dar este nombre a un gobierno que deriva todos sus poderes directa o indirectamente de la gran masa del pueblo y que se administra por personas que conservan sus cargos a voluntad de aquél, durante un periodo limitado o mientras observen buena conducta. Es esencial que semejante gobierno proceda del gran conjunto de la sociedad, no de una parte inapreciable, ni de una clase privilegiada de ella; pues si no fuera ése el caso, un puñado de nobles tiránicos, que lleven a cabo la opresión mediante una delegación de sus poderes, pueden aspirar a la calidad de *republicanos* y reclamar para su gobierno el honroso título

<sup>54</sup> *Vid.*, Ignacio Burgoa, *Derecho...*, *op. cit.*, 2007, p. 500.

<sup>55</sup> Charles de Secondat, barón de la Brède y de Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, 7ª ed., México, Porrúa, 1987, p. 8.

<sup>56</sup> La serie completa de *The Federalist Papers* se compuso de 85 artículos cuya colección se publicó más adelante en dos tomos bajo el rótulo *The Federalist; Or The New Constitution*, en Nueva York el mismo año 1788. Los autores se ampararon bajo el seudónimo Publio.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

de *República*. Es suficiente para ese gobierno que las personas que lo administren sean designadas directa o indirectamente por el pueblo, y que la tenencia de sus cargos sea alguna de las que acabamos de especificar; ya que, de otro modo, todos los gobiernos que hay en los Estados Unidos, así como cualquier otro gobierno popular que ha estado o pueda estar bien organizado o bien llevado a la práctica, perdería su carácter de República.<sup>57</sup>

Un siglo después tales supuestos se trastocaron, al someterse los gobiernos monárquicos [Suecia, Noruega, Dinamarca, Holanda y otros] al imperio de la Constitución y de la ley, al tiempo que muchas repúblicas se transformaron en verdaderas dictaduras que funcionaban bajo la etiqueta republicana, como ocurrió en Argentina, bajo el gobierno del dictador Juan Manuel Rosas; como aconteció en México, en el porfiriato; o como sucedió en Venezuela, durante el gobierno del general José Antonio Páez, circunstancia que hizo abandonar esa clasificación de las formas de gobierno.

#### **IV. Formas contemporáneas de gobierno**

Las clasificaciones de las formas de gobierno propuestas por los autores contemporáneos las podemos subsumir en tres: la presidencial, basada en la separación de poderes; la parlamentaria, fincada en la colaboración de poderes, y la dictatorial, fundada en la confusión de poderes.

##### *1. El régimen presidencial*

En efecto, el régimen presidencial se finca en la separación de los órganos del poder público; como reza el artículo 49 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*:

El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

En el esquema presidencial, el presidente es, simultáneamente, jefe de Estado y jefe de gobierno; el Poder Ejecutivo es unipersonal; así lo

<sup>57</sup> Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El federalista*, trad. Gustavo Ricardo Velasco, 2ª ed. en español, México, Fondo de Cultura Económica, p. 159.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

determina el artículo 80 constitucional cuando dispone: “Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’”.

Lo anterior significa que los secretarios del despacho no son miembros, sino empleados del Poder Ejecutivo, consecuentemente actúan por acuerdo del presidente de la República.

Obviamente el régimen presidencial sólo cabe en la república, pues es incompatible con la monarquía.

En el régimen presidencial mexicano, el presidente de la República es elegido por el pueblo no por el Legislativo; puede ser miembro de un partido diferente al que tenga la mayoría en el Congreso; no puede ser despedido de su cargo por un voto de censura del órgano legislativo, voto que tampoco puede significar la remoción de los secretarios de Estado [dado que ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso], a quienes el presidente nombra y remueve libremente. Asimismo, el titular del Poder Ejecutivo carece de facultades para disolver al Congreso de la Unión o a alguna de sus Cámaras.<sup>58</sup>

### *2. El régimen parlamentario*

En cambio, en el régimen parlamentario, lejos de darse una separación se produce una colaboración de poderes fincada en tres principios básicos: la encomienda de las funciones del poder público a órganos diferentes; la coincidencia de la actuación de estos órganos en campos de acción común; y la posibilidad de que los miembros del Ejecutivo [gabinete o gobierno] sean miembros del parlamento, así como la posibilidad de que un voto de censura se traduzca en el despido de un ministro o de todos los miembros del gabinete incluido el primer ministro [dado que todos ellos tienen atribuida responsabilidad política], y también la posibilidad de que éste disuelva al parlamento y convoque a elecciones anticipadas.<sup>59</sup>

El régimen parlamentario tiene cabida tanto en la monarquía, como en el caso del Reino Unido, Bélgica, España, Holanda y Dinamarca, como en la república, según lo acreditan Alemania, Italia y Portugal, por ejemplo. En uno y otro caso el Poder Ejecutivo se desdobra en un jefe de Estado [monarca o presidente de la República] y en jefe de gobierno [primer

<sup>58</sup> Vid. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, 16ª ed., México, Siglo XXI, 2002, pp. 14-15.

<sup>59</sup> Miguel Carbonell y Pedro Salazar, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM/III, 2006, pp. 117-118.

María Guadalupe Fernández Ruiz

ministro, canciller o presidente del gobierno] que preside el gabinete a cuyo cargo está el gobierno entendido en sentido restringido.

### 3. El régimen dictatorial

La base del régimen dictatorial es la confusión de poderes, toda vez que las diversas funciones del poder público se fusionan para depositarse en un solo individuo: el dictador, que en la versión franquista y pinochetista no tuvo contrapeso.

Los antecedentes de la institución de la dictadura se remontan a la antigua Roma, como explica Carl Schmitt:

(...) la dictadura es una sabia invención de la República Romana, el dictador un magistrado romano extraordinario, que fue introducido después de la expulsión de los reyes, para que en tiempos de peligro hubiera un *imperium* fuerte, que no estuviera obstaculizado, como el poder de los cónsules, por la colegialidad, por el derecho de veto de los tribunos de la plebe y la apelación del pueblo. (...) El dictador era nombrado por seis meses, pero antes del transcurso de este plazo resignaba su dignidad, al menos con arreglo al loable uso de los viejos tiempos republicanos, si había ejecutado su misión.<sup>60</sup>

La dictadura romana implicaba una supresión de la democracia sobre bases democráticas, lo que la contrasta con las dictaduras del siglo xx que carecieron de toda base democrática, como ocurrió en España con Francisco Franco Bahamonde, y en Chile con Augusto Pinochet Ugarte, quienes, por la fuerza de las armas, suprimieron las repúblicas democráticas de sus respectivos países para instaurar sendas dictaduras que concentraron en la mano del correspondiente dictador las funciones del poder público.

## V. La descentralización política

Merced a la descentralización política, se distribuyen entre varios depositarios las funciones, las atribuciones, las facultades, la toma de decisiones y el ejercicio del poder público. La descentralización política se refiere a la estructura del Estado, por tratarse de una forma de distribución del ejercicio del poder público entre diversos sujetos de derecho público, que se inserta en el ámbito del derecho constitucional.

En sus inicios el Estado adopta una forma unitaria, sin otras autoridades que las centrales, según se advierte, por ejemplo en la *polis* griega, mas, a

<sup>60</sup> Carl Schmitt, *La dictadura*, trad. José Díaz García, Madrid, *Revista de Occidente*, 1968, pp. 33-34.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

medida que el Estado se expande territorialmente, surge de él una fuerza centrífuga que da lugar a la descentralización, como se puede comprobar en el Imperio Romano, en el que el municipio es una expresión viva de la descentralización política que se mantiene vigorosa aún después de la caída del imperio, lo mismo en España que en Francia, Alemania y otras latitudes, sin que logre extirparla totalmente el Estado absolutista de los siglos XVI, XVII y XVIII, porque a pesar de su férrea centralización se mantiene latente en los municipios la descentralización política, definida por el eminente jurista Diego Valadés como: “Forma de distribuir el ejercicio del poder político entre diversos entes de derecho público, por virtud de la cual pueden crear y aplicar normas jurídicas en el ámbito de su competencia”.<sup>61</sup>

La desaparición del Estado absolutista, activada por la independencia de los Estados Unidos y la Revolución Francesa, propició ya en el siglo XIX, un avance importante de la descentralización política tanto en Europa como en los países americanos independizados de España y Portugal, al grado de que, según Carl Joachim Friedrich, el gobierno municipal, como forma de manifestación de la descentralización política se convirtió en la divisa de las fuerzas progresistas, incluso en países no democráticos; en tanto que en el siglo XX, en Inglaterra “casi todo el mundo está de acuerdo en que la reforma del municipio hace años debía haberse producido”.<sup>62</sup>

Como bien observa el prestigiado tratadista alemán Georg Jellinek, toda división del Estado en demarcaciones territoriales para fines de ejercicio de la potestad pública, conlleva efectos descentralizadores, dado que sus autoridades no son meros órganos de ejecución del gobierno central, puesto que, en muchos casos, actúan con un poder de decisión que se ubica al margen de la vigilancia y revisión de la autoridad central. En su opinión: “Dos tipos de Estados descentralizados existen en la Historia: en el primero, cada una de las partes del Estado tiene sus autoridades supremas; en el segundo, existe sobre todas las autoridades provinciales y locales un gobierno central y unificado”.<sup>63</sup>

Por su parte, el profesor de la Universidad de Lovaina Jean Dabin explica que la descentralización política se presenta siempre que, en mayor o menor medida “se admite que ciertos grupos más o menos naturales, existentes en el seno del Estado, algunas comunas, provincias, regiones, agrupamientos nacionales o corporativos, posean en propiedad determinados atributos de

<sup>61</sup> Diego Valadés, “Descentralización política”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM/Porrúa, 2000, t. D-H, p. 1295.

<sup>62</sup> Carl Joachim Friedrich, *Gobierno constitucional y democracia*, trad. Agustín Gil Pasierra, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975, p. 450.

<sup>63</sup> Georg Jellinek, *Teoría...*, op. cit., 2ª ed., 1958, p. 516.



María Guadalupe Fernández Ruiz

la potestad pública, que ejercitan por medio de órganos escogidos por ellos e independientes del Estado”.<sup>64</sup>

Mas, en la actualidad, la descentralización política no sólo se manifiesta a través de la parcelación territorial en sus diversas modalidades: entidad federativa, región, provincia y municipio, sino que también se presenta para el ejercicio específico de una función pública o la prestación de un servicio público, por lo que es dable hablar de diversos tipos de descentralización política, a saber: territorial, funcional y por servicio. La descentralización política conlleva descentralización administrativa, habida cuenta que el ente políticamente descentralizado se hace cargo de su propia administración.

En opinión del jurista argentino Germán José Bidart Campos: “La descentralización surge cuando las instituciones ejercen algunas funciones del poder público y gozan de ciertos atributos suyos; en una palabra, cuando se erigen en órganos de derecho público, habilitados por el Estado para cooperar al logro del bien público. Tal es la descentralización que se conoce con el título de política, en la que el fin estatal se cumple por órganos no puramente políticos, sino con participación en la función pública de los grupos sociales”.<sup>65</sup>

### 1. La descentralización política territorial

Cronológicamente, la primera manifestación de la descentralización política es la territorial, en cuya virtud, ciertos aspectos del ejercicio del poder político se atribuyen a los entes territoriales en que se divide cierto Estado; en el derecho comparado tales entes territoriales pueden ser las entidades federativas, las regiones, las provincias y los municipios. En el caso de México, en razón de su forma federal de Estado, se pueden considerar como entes territoriales políticamente descentralizados: los Estados de la República, el Distrito Federal y los municipios.

#### A. La descentralización política de los estados de la República

Bajo la forma federal de Estado: Éste se compone a su vez de Estados que libremente se organizan y gobiernan en todo lo que no es de la competencia de la Federación a cuyo poder están sometidos en las materias que le han sido atribuidas en la Constitución; así está previsto en el artículo 40 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, que prevé una República representativa, democrática, federal, compuesta de Estados

<sup>64</sup> Jean Dabin, *Doctrina general del Estado*, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1946, p. 315.

<sup>65</sup> José Germán Bidart Campos, *Derecho...*, op. cit., 1962, p. 416.



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación; en consonancia con este precepto, el artículo 115 constitucional dispone que los Estados deben adoptar la forma de gobierno republicano, representativo y popular. Además, de conformidad con lo previsto en el primer párrafo del artículo 41 constitucional:

“El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La distribución de competencias entre la Federación y los Estados, está determinada en el artículo 124 de nuestra Ley fundamental, que al respecto, dispone: “Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados”. Este precepto establece, pues, la competencia residual de las autoridades de los Estados de la República: lo no atribuido expresamente a la Federación queda reservado a los Estados.

Entre las facultades expresamente atribuidas a la Federación, destacan las otorgadas por el artículo 73 constitucional al Congreso de la Unión para:

- Admitir nuevos Estados a la Federación;
- Formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes;
- Arreglar definitivamente los límites de los Estados;
- Cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación;
- Imponer las contribuciones necesarias para cubrir el Presupuesto;
- Dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación;
- Impedir que en el comercio entre los Estados de la Federación se establezcan restricciones;
- Legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica, comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear, y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123;
- Crear y suprimir empleos públicos de la Federación;
- Declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo;
- Expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra;
- Reglamentar la organización y el servicio del Ejército, la Marina de Guerra y la Fuerza Aérea nacionales, así como la Guardia Nacional;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración, inmigración y salubridad general de la República;
- Dictar leyes sobre vías generales de comunicación, postas y correos, uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal;
- Establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas;
- Fijar reglas a que deba sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos;
- Expedir leyes de organización de los cuerpos Diplomático y Consular mexicanos;
- Establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse;
- Conceder amnistías por delitos federales;
- Expedir leyes que establezcan la coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública;
- Expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que norme la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales;
- Dictar leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa;
- Conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba sustituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de sustituto, interino o provisional;
- Aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República;
- Establecer contribuciones sobre el comercio exterior, aprovechamiento y explotación de los recursos naturales, instituciones de crédito y sociedades de seguros, servicios públicos, energía eléctrica, producción y consumo de tabacos labrados, gasolina y otros productos derivados del petróleo, cerillos y fósforos, aguamiel y productos de su fermentación, explotación forestal, producción y consumo de cerveza;
- Legislar sobre las características y uso de la bandera, escudo e himnos nacionales;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos;
- Expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social;
- Expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios;

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico;
- Expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares;
- Expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil;
- Legislar en materia de cultura física y deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios;
- Expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado;
- Expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes;
- Expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas;
- Expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal coordinarán sus acciones en materia de cultura;
- Legislar en materia de protección de datos personales en posesión de particulares;
- Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea parte;
- Legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares, y
- Expedir todas las leyes necesarias para hacer efectivas las facultades anteriores.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

El otorgamiento a la Federación de las anteriores facultades es reforzado con un catálogo de prohibiciones impuestas a los Estados, en el artículo 117 que implícitamente enfatizan la competencia federal, entre las cuales destacan las de que no podrán:

- Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las Potencias extranjeras;
- Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado;
- Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio;
- Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera;
- Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía;
- Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuesto o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia, y
- Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

Además, los Estados de la República, sin consentimiento del Congreso de la Unión, tampoco podrán:

- Establecer derechos de tonelaje en puertos;
- Imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones;
- Tener tropa permanente o buques de guerra, y
- Hacer la guerra por sí a alguna Potencia extranjera, salvo en casos de invasión.

Los anteriores preceptos jurídicos acotan la descentralización política de los Estados de la República Mexicana; dentro de esos límites, en ejercicio de su soberanía, eligen a los titulares de los órganos depositarios de su respectivo poder público local, se otorgan y reforman su propia Constitución, la que en ningún caso puede contravenir la Constitución Federal; merced a esa descentralización política se dan sus propios códigos y leyes.

## B. La descentralización política del Distrito Federal

En los términos del artículo 44 constitucional, la Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los poderes de la Unión y capital de los

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Estados Unidos Mexicanos, cuya estructura y organización conforman una clara expresión de descentralización política; empero, en sus inicios en 1824, y en su restauración al promediar el siglo XIX –tras los paréntesis del régimen centralista–, nuestro Distrito Federal fue, por más de medio siglo, producto de la descentralización administrativa por región, entendida –según señalamos en el capítulo anterior– como la creación de una organización administrativa que tiene como finalidad el manejo de los intereses colectivos de una población establecida en una determinada circunscripción territorial; y posteriormente, a partir de la reforma de 1928 a la fracción VI del artículo 73 constitucional, una manifestación de la concentración administrativa.

La existencia del Distrito Federal quedó prevista en la *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada el 4 de octubre de 1824, que en su artículo 50 dispuso:

Las facultades exclusivas del Congreso General son las siguientes: (...)

- XXVIII. Elegir un lugar que sirva de residencia a los supremos poderes de la Federación, y ejercer en su distrito las atribuciones del Poder Legislativo de un Estado, y
- XXIX. Variar esta residencia cuando lo juzgue necesario.

La creación del Distrito Federal se concretó en virtud del Decreto del Congreso Constituyente, de fecha 18 de noviembre de 1824, del tenor siguiente:

El soberano congreso general constituyente de los Estados Unidos Mexicanos ha tenido a bien decretar:

1. El lugar que servirá de residencia a los supremos poderes de la federación, conforme a la facultad 28 del artículo 50 de la Constitución, será la ciudad de México;
2. Su distrito será el comprendido en un círculo cuyo centro sea la plaza mayor de esta ciudad y su radio de dos leguas;
3. El gobierno general y el gobernador del Estado de México nombrarán cada uno un perito para que entre ambos demarquen y señalen los términos del distrito conforme al artículo antecedente;
4. El gobierno político y económico del expresado distrito queda exclusivamente bajo la jurisdicción del gobierno general desde la publicación de esta ley;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

5. Ínterin se arregla permanentemente el gobierno político y económico del Distrito Federal, seguirá observándose la ley de 23 de junio de 1813 en todo lo que no se halle derogada;
6. En lugar del jefe político a quien por dicha ley estaba encargado el inmediato ejercicio de la autoridad política y económica, nombrará el gobierno general un gobernador en calidad de interino para el Distrito Federal;
7. En las elecciones de los ayuntamientos de los pueblos comprendidos en el Distrito Federal, y para su gobierno municipal seguirán observándose las leyes vigentes en todo lo que no pugnen con la presente.
8. El Congreso del Estado de México y su gobernador, pueden permanecer dentro del Distrito Federal todo el tiempo que el mismo Congreso crea necesario para preparar el lugar de su residencia y verificar la traslación;
9. Mientras se resuelve la alteración que deba hacerse en el contingente del Estado de México, no se hará novedad en lo que toca a las rentas comprendidas en el Distrito Federal, y
10. Tampoco se hará en lo respectivo a los tribunales comprendidos dentro del Distrito Federal ni en la elegibilidad y demás derechos políticos de los naturales y vecinos del mismo distrito hasta que sean arreglados por una ley.

Como se desprende de los puntos 4, 5 y 6 del Decreto de 18 de noviembre de 1824, expedido por el Congreso Constituyente para crear el Distrito Federal, así como del artículo 1 del Capítulo III de la Ley expedida el 23 de junio de 1813 por las Cortes Generales de España reunidas en Cádiz, para el gobierno económico-político de las provincias, la creación del Distrito Federal en 1824, implicó una descentralización administrativa, en cuyo contexto, curiosamente, asomaba una descentralización política por cuanto concernía a los municipios, cuyos ayuntamientos debían ser elegidos popularmente.

Por su parte, la Constitución de 1857 mantuvo la existencia del Distrito Federal en un esquema de descentralización administrativa mas no política, por no conferir a su población la facultad de nombrar a su gobierno y de darse sus propias leyes, aun cuando, en compensación, determinó que sus ciudadanos eligieran a las autoridades municipales, al disponer:

- Artículo 46. El Estado del Valle de México se formará del territorio que en la actualidad comprende el Distrito Federal, pero la erección sólo tendrá efecto, cuando los supremos poderes federales se trasladen a otro lugar.
- Artículo 72. El Congreso tiene facultad: (...)
- V. Para cambiar la residencia de los supremos poderes de la Federación.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- VI. Para el arreglo interior del Distrito Federal y Territorios, teniendo por base el que los ciudadanos elijan popularmente a las autoridades políticas municipales y judiciales, designándoles rentas para cubrir sus atenciones locales.

En su versión original, la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917 mantuvo al Distrito Federal dentro del esquema de descentralización administrativa, al margen de la descentralización política, toda vez que no podía darse sus propias leyes, pues carecía de un órgano legislativo propio; además, su población no tenía derecho de nombrar a sus gobernantes, pues éstos eran impuestos por el Gobierno Federal; al efecto, establecía:

- Artículo 44. El Distrito Federal se compondrá del territorio que actualmente tiene, y en el caso de que los Poderes Federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en Estado del Valle de México, con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.
- Artículo 73. El Congreso tiene facultad:
  - VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales, sometiéndose a las bases siguientes:
    - 1ª El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
    - 3ª El Gobierno del Distrito Federal y los de los Territorios estarán a cargo de gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República. El Gobernador del Distrito Federal acordará con el Presidente de la República, y los de los Territorios, por el conducto que determine la ley. Tanto el gobernador del Distrito Federal como el de cada Territorio, serán nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República.
    - 4ª Los magistrados y los jueces de Primera Instancia del Distrito Federal y los de los Territorios, serán nombrados por el Congreso de la Unión, que se erigirá en Colegio Electoral, en cada caso. (...)
    - 5ª El Ministerio Público en el Distrito Federal y en los Territorios estará a cargo de un procurador general, que residirá en la ciudad de México, y del número de agentes que determine la ley, dependiendo dicho funcionario directamente del Presidente de la República, quien lo nombrará y removerá libremente.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:  
(...)  
II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del Despacho, al procurador general de la República, al gobernador del Distrito Federal y a los gobernadores de los Territorios, al procurador general de Justicia del Distrito Federal y Territorios, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.  
(...)

El 19 de abril de 1928, el general Álvaro Obregón, a la sazón candidato a la presidencia de la República, en su calidad de simple ciudadano, presentó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una propuesta de modificación de la base 1ª de la fracción VI del artículo 73 constitucional, para quedar con el texto siguiente: “El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva”.

Aprobada la citada propuesta de reforma constitucional con increíble celeridad, por el Congreso de la Unión, dio lugar a cambiar el esquema de descentralización administrativa empleado para la estructuración del Distrito Federal, por el de concentración administrativa, mediante la creación del Departamento del Distrito Federal. Para el doctor Raúl Contreras Bustamante:

“La reforma de 1928 al artículo 73 constitucional, que tuvo el efecto de facultar al Presidente de la República a gobernar y administrar a la ciudad de México a través de un departamento administrativo y transformó al territorio del Distrito Federal en jurisdicción administrativa de una dependencia federal, pero sin embargo, incongruentemente siguió siendo enunciado por el artículo 43 de la propia ley fundamental, como parte integrante de la Federación. Es decir, el DF era al mismo tiempo entidad federativa y dependencia administrativa, pues la reforma del 29, no consideró su desaparición del Capítulo II constitucional como componente de la Federación, como ya antes había estado, durante toda la vigencia de la Carta Magna de 1957”.<sup>66</sup>

---

<sup>66</sup> Raúl Contreras Bustamante, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, México, Porrúa, 2001, p. 185.



### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

En la actualidad, a raíz de las reformas constitucionales de la última década del siglo pasado, el Distrito Federal dejó de ser un departamento administrativo, por quedar organizado como entidad federativa, o sea, de parte integrante de la Federación, según establece el artículo 43 constitucional, y por tanto, en un esquema de descentralización política que incluye descentralización administrativa, según se desprende de los siguientes preceptos constitucionales en vigor:

Artículo 43. Las partes integrantes de la Federación son los Estados de (...) y el Distrito Federal.

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y Capital de los Estados Unidos Mexicanos. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el Estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 122. (...) Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La Asamblea Legislativa del Distrito Federal se integrará con el número de diputados electos según el principio de mayoría relativa y de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una circunscripción plurinominal, en los términos que señalen esta Constitución y el Estatuto de Gobierno.

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá a su cargo el Ejecutivo y la administración pública en la entidad y recaerá en una sola persona, elegida por elección universal, libre, directa y secreta.

El Tribunal Superior de Justicia y el Consejo de la Judicatura, con los demás órganos que establezca el Estatuto de Gobierno, ejercerán la función judicial del fuero común en el Distrito Federal. (...)

BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo que tendrá plena autonomía para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

D. El Ministerio Público en el Distrito Federal será presidido por un Procurador General de Justicia, que será nombrado en los términos que señale el Estatuto de Gobierno; este ordenamiento y la ley orgánica respectiva determinarán su organización, competencia y normas de funcionamiento.

Para entender cabalmente la transformación del Distrito Federal de departamento administrativo en entidad federativa, conviene precisar la diferencia entre uno y otra; al respecto, cabe recordar lo señalado por el profesor Juan Antonio Martínez de la Garza:

Entidad federativa es la división territorial y jurídica política en un sistema federal. Departamento, por el contrario, es la sola organización organizativa y administrativa en un sistema centralista, (...) Se infiere de lo anterior que en teoría federal, llamar departamentos a nuestras entidades es impropio y mucho más aún lo es denominar departamento precisamente a la capital federal de la República Mexicana.<sup>67</sup>

### C. La descentralización política del municipio

Numerosos autores se han ocupado de definir al municipio, así, por ejemplo, para el profesor venezolano Adriano Carmona Romay: “El municipio, en razón a su gobierno y administración, es, pues, la organización político-administrativa de la sociedad local”.<sup>68</sup>

En tanto que el jurista uruguayo Daniel Hugo Martins, define al municipio como una “institución político-administrativa-territorial, basada en la vecindad, organizada jurídicamente dentro del Estado, para satisfacer las necesidades de vida de la comunidad local, en coordinación con otros entes territoriales y servicios estatales”.<sup>69</sup>

Las anteriores definiciones sugieren la existencia de una descentralización política en la esencia del municipio dada su potestad que deriva de su organización político-administrativa; empero, otros autores sostienen que el municipio es producto de la descentralización administrativa por región, entendida ésta como la instauración de un régimen administrativo destinado a manejar los intereses comunes de una población asentada en una demarcación territorial específica, criterio que sostiene, por ejemplo,

<sup>67</sup> Juan Antonio Martínez de la Serna, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987, p. 250.

<sup>68</sup> Adriano Carmona Romay, “Ofensa y defensa de la escuela sociológica del municipio”, Venezuela, *Revista de la Universidad del Zulia*, 1962, p. 58.

<sup>69</sup> Daniel Hugo Martins, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978, p. 56.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

el jurista mexicano Gabino Fraga, para quien: “El municipio no constituye una unidad soberana dentro del Estado, ni un Poder que se encuentra al lado de los Poderes expresamente establecidos por la Constitución; el municipio es una forma en que el Estado descentraliza los servicios públicos correspondientes a una circunscripción territorial determinada”.<sup>70</sup>

Sin embargo, la teoría de que el municipio sea producto de la descentralización administrativa por región, ha sido fuertemente impugnada por prestigiados autores, como la doctora Teresita Rendón-Huerta Barrera,<sup>71</sup> y el doctor Miguel Acosta Romero, quienes niegan que el municipio tenga el carácter de organismo descentralizado por región.<sup>72</sup>

La reforma de 1999 al artículo 115 constitucional fue demoledora para la tesis del municipio mexicano como producto de la descentralización administrativa por región, al cambiar el texto de su fracción I, que antes decía: “Cada municipio será administrado por un Ayuntamiento”, y ahora dice: “Cada municipio será gobernado por un ayuntamiento”, lo que predica el carácter político del ayuntamiento y, por ende, la descentralización política del municipio.

En efecto, el artículo 115 constitucional en su actual fracción I, establece el fundamento de una evidente expresión de descentralización política en la organización del municipio al darle facultad al ente municipal para otorgarse democráticamente sus propias autoridades cuyo desempeño no deberá interferir ningún otro ámbito de gobierno, al disponer: “Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado”.

Asimismo, en virtud de su descentralización política, el ayuntamiento de cada municipio expide su propia normativa jurídica, aun cuando supeditada a las leyes que dicte la Legislatura del Estado en materia municipal, según previene el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional, que a la letra dice:

---

<sup>70</sup> Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 219.

<sup>71</sup> Vid. Teresita Rendón-Huerta, *Derecho municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998, pp. 125-126.

<sup>72</sup> Vid. Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*, 2ª ed., México, UNAM, 1975, p. 94.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

“Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal”.

## *2. La descentralización política funcional*

Las funciones públicas primarias: legislativa, administrativa y jurisdiccional son desempeñadas de manera centralizada por los tradicionales órganos del poder público, que el artículo 49 constitucional denomina “poderes”: Legislativo, Ejecutivo y Judicial. En cambio las funciones públicas emergentes se descentralizan del tradicional aparato gubernamental del Estado, al encomendarse a otros órganos, algunos de los cuales la doctrina adjetiva de constitucionales y autónomos, los que no están adscritos a los tradicionales órganos depositarios del poder público, no reciben órdenes ni instrucciones de ninguna autoridad o institución pública o privada y, en la materia de su competencia, son la máxima autoridad, como ocurre con el Banco de México en materia monetaria, y con el Instituto Federal Electoral en materia electoral, según previenen los artículos 28 y 41 constitucionales, respectivamente.

La encomienda de una función pública emergente a un nuevo órgano, distinto e independiente de los tradicionales órganos depositarios del poder público, constituye una clara manifestación de descentralización política, merced a la cual, el órgano de nuevo cuño, dotado de personalidad jurídica y patrimonio, asume el ejercicio de una función atribuida al Estado, o sea, de una función pública, lo que significa que el ejercicio de dicha función se descentraliza de los órganos tradicionales, con todo y la posibilidad de emplear la potestad, el imperio y la autoridad del Estado, lo que demuestra que se trata de una descentralización política, que por estar referida a una función pública específica, podemos adjetivar como descentralización política funcional.

No se trata, pues, de una descentralización política territorial, como ocurre en el caso de la entidad federativa o del municipio, sino de la descentralización de una función, o sea, de una descentralización funcional.

### *A. La descentralización política de los órganos constitucionales autónomos*

Tratándose del órgano constitucional autónomo, la descentralización política funcional se hace evidente porque una cierta función es atribuida

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

a un nuevo órgano, diverso e independiente de los tradicionales órganos, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, previstos en el texto original constitucional de 1917.

La existencia de este tipo de entes obedece a la necesidad de que determinadas funciones sean realizadas con independencia de los tradicionales órganos de la clásica división tripartita del poder, con miras a que en su actuación queden protegidos de posibles influencias que pudiera contaminarlos. En este sentido se plantea la necesidad de que sean apolíticos para evitar presiones de intereses partidistas y de cualquier fuerza o factor real de poder. Asimismo el órgano constitucional autónomo debe realizar la función pública que le ha sido atribuida, con un alto grado de especialización; todo lo cual revela que la existencia de este tipo de órganos es de suma relevancia en la arquitectura gubernamental y en el funcionamiento del Estado mismo.

En el desempeño de sus funciones públicas emergentes, el Estado ha recurrido a la figura del órgano constitucional autónomo, a efecto de dar imparcialidad, eficiencia y autonomía a su ejercicio. La creación de un órgano constitucional autónomo se da en el contexto de la descentralización política, habida cuenta del surgimiento de una nueva persona jurídica que no va a depender de ninguna de las tradicionales instancias de autoridad del poder público y, por tanto, no va a recibir órdenes ni instrucciones de nadie y, en la materia de su competencia, será la máxima autoridad. En el orden jurídico mexicano, tales características se advierten en las siguientes entidades:

- Banco de México;
- Comisión Nacional de Derechos Humanos;
- Instituto Nacional Electoral;
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía;
- Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación;
- Comisión Federal de Competencia Económica;
- Instituto Federal de Telecomunicaciones;
- Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos;
- Fiscalía General de la República;
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, y
- Órgano constitucional autónomo en materia anticorrupción.

Cada uno de los entes mencionados se encuentra establecido directamente en el texto constitucional y reconocido en este mismo como autónomo; sin adscripción ni subordinación a ningún otro órgano depositario del poder

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

público, y responsable del ejercicio de una función estatal. En este punto resulta pertinente señalar que no existe en nuestra Carta Fundamental regulación expresa que disponga los criterios que debe reunir un ente para ser considerado como constitucionalmente autónomo, lo que sería de enorme utilidad y evitaría discrepancias y subjetivismos. En tal contexto el Pleno de la Suprema Corte de Justicia ha sentado jurisprudencia en el siguiente tenor:

Tesis jurisprudencial Núm. 12/2008 (Pleno) ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS. Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regula la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.<sup>73</sup>

### *3. La descentralización política por servicio*

Una tercera forma de descentralización política es la que se realiza con el propósito de prestar un servicio público, a cuyo efecto se personaliza dicho servicio, o sea, se crea una persona jurídica de derecho público para que se encargue de la prestación del servicio público respectivo, con una gran dosis de autonomía que le permite darse su propio órgano de gobierno y conferirse, en buena medida, su propia normativa jurídica.

<sup>73</sup> Pleno de la SCJN, “Órganos constitucionales autónomos. Sus Características”, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tesis de jurisprudencia P./J.12/2008, Novena Época, t. XXVII, febrero 2008, p. 1871.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

El esquema de descentralización política por servicio ha sido empleado en la conformación jurídica de las Universidades a las que la ley –como lo previene el artículo 3° constitucional– confiere autonomía, como es el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Autónoma de Chapingo.

En los casos de las referidas universidades autónomas, se ha utilizado el clisé del organismo descentralizado del Estado, distinto al organismo descentralizado de la administración pública, porque el primero es producto de la descentralización política y el segundo es resultado de la descentralización administrativa. De ahí que la universidad autónoma configurada como organismo descentralizado del Estado, se dé sus propios órganos de gobierno y, en gran medida, su propia normativa, sin que los tradicionales órganos depositarios del poder público tengan injerencia en su conducción, manejo y actuación.

## **Capítulo Tercero**

# **LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**



A efecto de alcanzar sus objetivos y metas, toda institución necesita organizarse, establecer ordenadamente las bases para su estructuración y funcionamiento, lo que puede lograr mediante diversas formas de organización; las básicas son la centralización y la descentralización, a las que se suma una tercera: la desconcentración.

## I. La administración

La voz administrar tiene su origen en el latín, *ad manus trahere*: *ad*, hacia; *manus*, mano; *trahere*, traer; esto es, servir, por lo que administración es la acción y efecto de servir u ofrecer algo a otro.

### 1. Concepto de administración

Dwight Waldo hablando de la administración nos dice que es “un tipo de esfuerzo humano cooperativo que posee un alto grado de racionalidad”.<sup>74</sup> Por su parte, Isaac Guzmán Valdivia explica la administración, expresando que: “Es la dirección eficaz de las actividades y la colaboración de otras personas para obtener determinados resultados”.<sup>75</sup>

Lourdes Münch Galindo y José García Martínez plantean de una manera integral a la administración como: “Proceso cuyo objeto es la coordinación eficaz y eficiente de los recursos de un grupo social para lograr sus objetivos con la máxima productividad”.<sup>76</sup> Esa coordinación eficaz y eficiente es el objeto [que puede lograrse o no] de la administración, si lo logra será buena, de lo contrario –que no es poco frecuente–, será ineficaz e ineficiente.

Desde un punto de vista eminentemente dinámico, la administración ha sido definida como: “Serie de etapas concatenadas y sucesivas dirigidas a obtener metas y objetivos predeterminados de un conjunto social, mediante el aprovechamiento racional de sus elementos disponibles”.<sup>77</sup>

En términos generales, se puede decir que administración es toda actividad humana colectiva, planificada y coordinada para alcanzar determinados fines.

---

<sup>74</sup> Tomado de Omar Guerrero Orozco, *Teoría administrativa de la ciencia política*, México, UNAM, 1982, p. 19.

<sup>75</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo y administración pública*, México, UNAM/Porrúa, 2006, p. 275.

<sup>76</sup> Lourdes Münch Galindo y José García Martínez, *Fundamentos de administración*, 5ª ed., México, Ed. Trillas, 1995. pp. 23-24.

<sup>77</sup> Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*, 2006, p. 275.

María Guadalupe Fernández Ruiz

## 2. Clasificación de la administración

Se puede clasificar a la administración con diversos criterios, así con un sentido subjetivo que atiende a la calidad del sujeto administrador, la administración se clasifica en pública y privada, las cuales obviamente atienden a principios y fines diferentes, la primera se guía por el interés público y el logro del bienestar general; la segunda se orienta por el interés particular de obtener un lucro.

## II. La administración pública

No es posible precisar de manera exacta cuándo y cómo surge la administración pública, sin embargo, algunos creen que “es tan vieja como el hombre; sin ser tan pretenciosos, pensamos que su origen se remonta, cuando más, a las épocas de las grandes civilizaciones desarrolladas en las zonas fluviales: Egipto, Mesopotamia, China, India, Mesoamérica, Perú y otras más”.<sup>78</sup>

La administración pública ha sido definida por numerosos autores con diversos puntos de vista, por ejemplo, para Manuel M. Diez, desde un punto de vista subjetivo “está constituida por un conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, y cuya actividad se dirige a la satisfacción de las necesidades colectivas”.<sup>79</sup>

La mayoría de las definiciones elaboradas sobre la administración pública coinciden con la idea del citado profesor argentino, de que ésta se encuentra ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo, o bien, que administración pública y Poder Ejecutivo son sinónimos, lo cual no es así ya que el Poder Ejecutivo no sólo es administración pública, y porque además, no se inserta toda en dicho poder sino también en otros ámbitos del Estado.

Thomas Woodrow Wilson, presidente que fue de los Estados Unidos de América, al definir a la administración pública la equipara con el Poder Ejecutivo y la ubica dentro de él: “La administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el Ejecutivo operante, es el más visible aspecto del gobierno”.<sup>80</sup>

Es la parte de los órganos del Estado [nos dice Miguel Acosta Romero] que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y

<sup>78</sup> Omar Guerrero Orozco, *op. cit.*, p. 13.

<sup>79</sup> Manuel María Diez, *Derecho...*, *op. cit.*, 1963, t. I, pp. 106-107.

<sup>80</sup> Thomas Woodrow Wilson, “The Study of Administration” *Political Science Quarterly*, 1887, p. 198.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica, y d) procedimientos técnicos.<sup>81</sup>

Para el jurista español, Fernando Garrido Falla, la administración pública puede ser explicada en sentido objetivo como una “zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo” y en sentido subjetivo como “un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo”.<sup>82</sup> Para el citado autor, queda claro que administración pública es una parte del Poder Ejecutivo, pero no es todo el Ejecutivo, es decir, no son conceptos equivalentes.

De acuerdo con el profesor argentino Héctor Jorge Escola, la administración pública es: “Aquella función del Estado que consiste en una actividad concreta y continua, práctica y espontánea de carácter subordinado a los poderes del Estado que tienen por objeto satisfacer en forma directa e inmediata las necesidades colectivas y el logro de los fines del Estado, dentro del orden jurídico establecido y con arreglo a éste”.<sup>83</sup>

Desde una perspectiva estática, Andrés Garrido del Toral afirma que “la institución estatal denominada Administración Pública es un conjunto de órganos estructurados jerárquicamente y un conjunto de actividades que desarrolla el Estado para alcanzar sus fines”.<sup>84</sup>

Por su parte, el maestro Alfonso Nava Negrete, sostiene: “Es incontestable: la administración pública es una herramienta o instrumento que utilizan los gobiernos para colmar los requerimientos de la sociedad”.<sup>85</sup>

Según Marshall Dimock: “La administración pública no es meramente una máquina inanimada que ejecuta irreflexiblemente el trabajo del gobierno. Si la administración pública tiene relación con los problemas del gobierno, es que está interesada en conseguir los fines y los objetivos del Estado. La administración pública es el Estado en acción, el Estado como constructor”.<sup>86</sup>

<sup>81</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría...*, op. cit., 1997, p. 270.

<sup>82</sup> Fernando Garrido Falla, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980, t. I, pp. 40 y 42.

<sup>83</sup> Jorge Escola, Héctor, *Compendio de derecho administrativo*, Buenos Aires, Depalma, vol. I. 1984, p. 33.

<sup>84</sup> Andrés Garrido del Toral, *Derecho administrativo estructural*, México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. 1ª. ed., 2002, p. 1.

<sup>85</sup> Alfonso Nava Negrete, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica. 1ª. ed., 1995, p. 20.

<sup>86</sup> Citado por Jorge Fernández Ruiz, op. cit., 2006, p. 278.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

En fin, para Jorge Fernández Ruiz: “La administración pública es el conjunto de áreas del sector público del Estado, que mediante el ejercicio de la función administrativa, la prestación de los servicios públicos, la ejecución de las obras públicas y la realización de otras actividades socioeconómicas de interés público, trata de lograr los fines del Estado”.<sup>87</sup>

Tras de conocer los anteriores conceptos de administración pública formulados por los autores citados, me quedo con la idea de que administración pública es el conjunto de áreas de la estructura del poder público que en ejercicio de función administrativa realizan actividades dirigidas a alcanzar los fines del Estado.

### **III. Formas de organización de la administración pública**

Entre las formas de organización administrativa destacan la centralización, la descentralización y la desconcentración, a las que, con menor importancia, se agrega la sectorización administrativa.

#### *1. La centralización administrativa*

En los comienzos de la administración pública, la reducida dimensión poblacional, territorial y competencial del Estado condujo a organizarlo de manera centralizada, por lo que sólo se requirió de la centralización administrativa como forma organizacional de la administración pública.

#### **A. Inicio y evolución de la centralización administrativa**

En el siglo XVIII y principios del XIX, se propagó la creencia de que la centralización administrativa se inició con la Revolución francesa; a este respecto, Alexis de Tocqueville, en el Capítulo II del libro II de su obra *El antiguo régimen y la revolución*, intitulado “Cómo la centralización administrativa es una institución del antiguo régimen, y no, como se ha dicho, la obra de la Revolución ni del imperio”, analizó en 1856 el estado en que se encontraba la centralización administrativa en ese año, y llegó a la conclusión de que ninguna de sus características era un aporte de la Revolución, pues dicha institución ya se había configurado de esa manera desde el *ancien régime*; el referido autor francés, explica la centralización administrativa en los siguientes términos:

En el centro del reino y cerca del trono se ha formado un cuerpo administrativo de un poder singular y en cuyo seno se concentran todos los poderes de una manera nueva: *el consejo del rey*.

<sup>87</sup> *Ibidem.*, p. 279.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Su origen es antiguo, pero la mayoría de sus funciones es de fecha reciente. Lo es todo a la vez: tribunal supremo de justicia, puesto que tiene el derecho de casar las sentencias de todos los tribunales ordinarios; tribunal superior administrativo, porque de él derivan –en último término– todas las jurisdicciones especiales. Además como consejo de gobierno, posee, con la aquiescencia del rey, el poder legislativo, discute y propone la mayoría de las leyes, y fija y reparte los impuestos. Como consejo superior de administración, le compete establecer las reglas generales que deben dirigir a los agentes del gobierno. Él mismo decide todos los asuntos importantes y supervisa los poderes secundarios. Todo va a parar a él, y de él parte el movimiento que se transmite a todo. Sin embargo no tiene jurisdicción propia. El rey es el único que decide, aun cuando parezca que el pronunciamiento lo hace el consejo. Si parece que administra justicia, en realidad está únicamente compuesto de simples *dadores de consejos*, como dice el parlamento en una de sus reconveniones.<sup>88</sup>

En mi opinión, como dije antes, la centralización administrativa debe haber surgido mucho antes de la aparición del *ancien régime*, vamos, desde los inicios de la propia administración, habida cuenta la ausencia de organismos y órganos periféricos administrativos en la diminuta ciudad-Estado.

Como haya sido, la centralización administrativa francesa del antiguo régimen descansó en un cuerpo único colocado en el centro del reino: el consejo del rey, que reglamentaba toda la administración del país; un mismo ministro dirigía casi todos los negocios interiores; en cada provincia un solo agente cuidaba de todos los detalles; no había cuerpos administrativos secundarios, y si los había, eran cuerpos que no podían obrar sin que de antemano se les autorizara para ello; tribunales excepcionales que juzgaban de los negocios en que la administración era parte y protegían a los agentes de la administración. Como observa Tocqueville:

El gobierno central era el único encargado de mantener el orden público en las provincias con ayuda de sus agentes. Por todo el territorio del reino había gendarmería, distribuida en pequeñas brigadas, a las órdenes de los intendentes. Con el auxilio de estas fuerzas, y en caso necesario del ejército, el intendente atendía a todos los peligros imprevistos, detenía a los vagos, reprimía la mendicidad y sofocaba lo motines que el precio de los cereales provocaba con frecuencia.<sup>89</sup>

---

<sup>88</sup> Alexis de Tocqueville, *El antiguo régimen y la Revolución*, trad. Dolores Sánchez de Aleu, Madrid, Alianza Editorial, t. I, 1982, p. 78.

<sup>89</sup> *Idem.*, p. 82.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Como podrá observarse, la idea de centralización administrativa ha evolucionado desde los inicios del siglo XVIII, cuando la monarquía empleaba la centralización administrativa para estructurar la administración pública de manera monolítica, sin consentir rivales ni tolerar libertades que obstruyeran la voluntad del soberano; en esta tesitura, a fines del siglo XIX, Manuel Colmeiro entendía por centralización administrativa “el régimen que consiste en arrogarse el Gobierno todas o casi todas las facultades inherentes al poder de ejecutar las leyes relativas a los intereses públicos, desconociendo la vida propia de la provincia y del municipio, o el derecho de intervenir en la administración local las corporaciones populares.<sup>90</sup> En este texto, el precursor del derecho administrativo español dejó en la nebulosa del gobierno las facultades inherentes a ejecutar las leyes, por tanto hubiera sido conveniente que aclarara que tal suma de facultades se atribuía a la cúpula de la administración pública.

Más tarde, en 1917 el profesor español José Gascón y Marín reducía ligeramente los alcances de la centralización en el siguiente análisis:

En régimen de centralización pura, toda acción, toda impulsión, parte del centro; las autoridades administrativas centrales asumen todo el poder: lo mismo el poder coactivo que el de decisión o resolución; la competencia técnica hállase también centralizada en los organismos especiales constituidos en el centro político administrativo; y como hay necesidad de que se ejerza la acción gubernamental, la administrativa por todo el territorio, los que son órganos locales de los Poderes centrales, son meros delegados; carecen de atribuciones propias para decidir; y los organismos territoriales, representación de las entidades territoriales, hállanse supeditados a los Poderes centrales o a sus delegados, sufriendo intervención en la designación de sus órganos representativos, careciendo de verdaderas facultades administrativas; los acuerdos de sus cuerpos deliberantes requieren la aprobación de los representantes del Poder central; la esfera de acción de ellos limitase grandemente, reduciéndolos a órganos de preparación y ejecución, no de decisión.<sup>91</sup>

A principios del siglo XX, la centralización dejó de ser la forma exclusiva de organizar a la administración pública, en esa época, Gabino Fraga en México explicó: “existe el régimen de centralización administrativa cuando los órganos se agrupan colocándose unos respecto de otros en una situación de dependencia tal, que entre ellos existe un vínculo que, partiendo del

<sup>90</sup> Manuel Colmeiro, *Historia de la Economía Política en España*, Ángel Calleja editor, 1883, Madrid, t. I, pp. 22-23.

<sup>91</sup> José Gascón y Marín, *Tratado elemental de derecho administrativo*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1917, pp. 497-498.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

órgano situado en el más alto grado de ese orden, los vaya ligando hasta el órgano de ínfima categoría”.<sup>92</sup> Evidentemente el doctor Fraga, con este texto, no pretendió definir la concentración administrativa sino evidenciar la relación jerárquica que la caracteriza.

Por la misma época, en Colombia, Carlos Pareja daba una explicación parcial respecto de la centralización administrativa al decir que:

La centralización administrativa significa que la organización y la prestación de los servicios y actividades públicas a cargo del Estado, está en manos del poder central.

La centralización política supone la unidad jurídica en el Estado y la concentración del poder en unas solas manos.<sup>93</sup>

A mediados del siglo xx, el profesor Georges Vedel en Francia, sin ánimo definitorio, observó las siguientes ventajas de la centralización:

La centralización ofrece la ventaja de una administración imparcial, libre de los conflictos de política local y que hace imposibles los abusos de poder de los notables locales.<sup>94</sup> Además, proporciona un rendimiento administrativo superior, ya que la administración central dispone, con menores gastos, de las ayudas técnicas necesarias para cualquier operación de alguna envergadura y que, muy frecuentemente no se dan en las entidades locales.<sup>95</sup>

Sin cambio de orientación importante, en el último tercio del siglo xx, Miguel Acosta Romero explicaba en México: “La centralización es la forma de organización administrativa en la cual las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.<sup>96</sup>

<sup>92</sup> Gabino Fraga, *Derecho administrativo*, 2ª ed. México, 1939, p. 155. Con posterioridad, sin cambiar el sentido, modificó la redacción de la siguiente manera: “La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública. (35ª ed., Porrúa, 1997, p. 165).

<sup>93</sup> Carlos Pareja, *Curso de derecho administrativo*, 2ª ed., Bogotá, Ed. El Estudiante, 1939, p. 190.

<sup>94</sup> Obviamente estas ventajas sólo pueden ser válidas respecto de la descentralización administrativa por región, más no así, en relación con la descentralización administrativa por servicio o por colaboración.

<sup>95</sup> Georges Vedel, *Derecho administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado, de la 6ª edición francesa, Madrid, Aguilar, 1980, p. 548.

<sup>96</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría...*, *op. cit.*, 1975, p. 47.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Como se puede advertir fácilmente, la anterior definición se refiere a la centralización administrativa en el ámbito federal mexicano, siendo prudente aclarar que la unificación de las decisiones, del mando, de la acción y de la ejecución no son objeto sino ventajas de esta forma organizacional, cuyo objeto, como el de las demás formas de organización de la administración pública, consiste en lograr los fines del Estado.

En el presente siglo, Jorge Fernández Ruiz, sin variación significativa, observa que: “La unidad en la ejecución de las leyes y en la gestión de los servicios es producto de la centralización administrativa, que en su forma pura se caracteriza por depositar en el máximo órgano administrativo del poder público el poder de decisión, la coacción, y la facultad de designar a los agentes de la administración pública”.<sup>97</sup>

A la anterior explicación yo le agregaría las facultades que tiene el máximo órgano administrativo, de remover, vigilar, disciplinar y revisar la actuación de los órganos y agentes de la administración pública.

De lo anterior, se puede inferir que en tanto el Estado, en su modalidad de gendarme, se concretó a expedir la ley, impartir justicia, cuidar la seguridad interior y atender a su defensa respecto del exterior, no se requirió, además de la centralización, otra forma de organizar la administración pública; forma que no ha sufrido modificaciones importantes, salvo la posibilidad de utilizarse simultáneamente con la descentralización y la desconcentración administrativas.

Como, sin pretensión de definir la centralización administrativa, señala puntualmente el doctor Gabino Castrejón García: “Habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines”.<sup>98</sup>

## B. Definición de centralización administrativa

Numerosos autores se han ocupado de definir o explicar la centralización administrativa, de entre ellos, acabo de citar los textos de Manuel Colmeiro, José Gascón y Marín, Gabino Fraga, Carlos Pareja, Georges Vedel, Miguel Acosta Romero, Jorge Fernández Ruiz y Gabino Castrejón García, cuyas ideas aprovecho para ensayar la siguiente definición.

<sup>97</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Derecho...*, op. cit., 2006, p. 280.

<sup>98</sup> Gabino Castrejón García, *Derecho administrativo mexicano*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000, p. 143.



## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

*La centralización administrativa es la forma de organización que estructura de manera jerárquica a las dependencias de la administración pública, bajo la égida de un órgano central, a cuya cúpula atribuye un cúmulo de potestades que aseguran la permanencia de una relación jerárquica de supra subordinación y su consecuente unidad de mando y de actuación.*

### C. Potestades características de la centralización administrativa

La forma organizacional de la centralización administrativa tiene por base a una estricta relación de jerarquía, entendiéndose por ésta el lazo jurídico que vincula entre sí a los órganos y a los funcionarios depositarios de sus funciones, mediante ligas de subordinación destinadas a dar a la actividad administrativa unidad, coherencia y congruencia, merced a la cual el titular de la administración pública tiene potestad para nombrar, remover, mandar, dirigir, decidir, vigilar, disciplinar, revisar a sus subordinados, e incluso para resolver los conflictos de competencia que se susciten entre ellos.

En la centralización administrativa se advierte una evidente gradación sistematizada de funcionarios públicos que mediante la superposición de grados trata de lograr los fines que tiene asignados, para lo cual, el titular del órgano situado en la cúspide de la administración pública está dotado de una amplia potestad sobre sus subalternos que le permite designarlos, mandarlos, organizarlos, supervisarlos, disciplinarlos y removerlos, conforme a un esquema de relación jerárquica que le es característico, mediante el ejercicio de las potestades de nombramiento, de remoción, de mando, de dirección, de decisión, de vigilancia, de disciplina, y de revisión, así como del poder para la resolución de conflictos de competencia.

#### a) Potestad de nombramiento

Permite la potestad de nombramiento atribuida al superior jerárquico designar libre y discrecionalmente a sus subordinados, salvo en los casos en que la normativa establezca un procedimiento de designación diferente; en México, el titular del Poder Ejecutivo Federal tiene la potestad, consignada en la fracción II del artículo 89 constitucional, de designar a secretarios de Estado y demás integrantes de la administración pública federal centralizada cuyo nombramiento no esté previsto de otra forma en la Constitución o en las leyes.

Lo anterior significa que la potestad de nombramiento se ve acotada por los requisitos previstos en la Constitución, y en las leyes, para desempeñar los diversos cargos de la administración pública centralizada.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Conviene aclarar, como lo hace el profesor José Roldán Xopa, que la potestad de nombramiento no está atribuida a todo superior jerárquico, sino que está supeditada a su función; a juicio de este autor, dicha potestad radica en el atributo esencial de su depositario de contar con ella a efecto de poder desempeñar a cabalidad sus responsabilidades.

El núcleo de la potestad constitucional de nombramiento, dice Roldán Xopa, reside en su esencialidad para cumplir las responsabilidades del presidente. En principio, el Ejecutivo debe contar con las facultades para designar a los funcionarios con responsabilidades de conducción y de mando de las organizaciones y órganos primarios de la administración federal. En tal núcleo requiere examinarse el tipo de órgano y en su caso la justificabilidad (*sic*) de la autonomía que legitime el acotamiento del libre nombramiento. La ley tiene su campo de acción en aspectos que no afecten tal núcleo, sin llegar al extremo de trasladar el nombramiento a otro poder.<sup>99</sup>

#### b) Potestad de remoción

Se ve reforzada la relación jerárquica establecida por la potestad de nombramiento, con la potestad de remoción con la que integra un binomio de potestades estrechamente imbricado.

Gracias a la potestad de remoción, el superior jerárquico queda en posibilidad de rectificar los nombramientos que hiciere cuando los desempeños de los designados no den los resultados esperados o cuando la situación política así lo requiera.

#### c) Potestad de mando

Consiste la potestad de mando en la prerrogativa del superior jerárquico de impartir órdenes e instrucciones a sus subordinados para el desempeño de sus actividades inherentes al cargo, las cuales pueden ser verbales o constar por escrito en acuerdos, oficios, memoranda y circulares, por ejemplo.

Se correlaciona la potestad de mando del superior jerárquico con la respectiva obligación de obediencia de los subordinados, respecto a lo cual se han desarrollado diversas interpretaciones, entre las principales figuran las que consideran que los subordinados están invariablemente obligados a cumplir las órdenes de sus superiores; las que estiman que los servidores públicos inferiores pueden válidamente incumplir los actos que se les

<sup>99</sup> José Roldán Xopa, *Derecho administrativo*, México, Oxford University Press, 2008, p. 219.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

ordenan, por considerar que se trata de una orden contraria a derecho; y las que sostienen la obligación del inferior de cumplir toda orden recibida de su superior, salvo que signifique la comisión de un delito o la infracción indudable de un precepto constitucional o legal.

El Código Penal para del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial* de 1931, en su texto vigente en 1988, parecía inclinarse por la tercera de las interpretaciones referidas en el párrafo anterior, pues disponía:

Artículo 15. Son circunstancias excluyentes de responsabilidad penal:

(...)

VII. Obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico aun cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la conocía.

El texto vigente del artículo 15 del *Código Penal para el Distrito Federal* ya no incluye dicha circunstancias entre las excluyentes de responsabilidad penal, la cual sí continúa vigente, aun cuando matizada, en la legislación penal particular de algunos estados de la República, como es el caso del *Código Penal para el Estado de Zacatecas*, actualizado con las reformas publicadas hasta el 25 de septiembre del 2007, que entre las circunstancias excluyentes de responsabilidades señaladas en su artículo 13, incluye la de:

“VII. Obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, cuando su orden no constituya notoriamente un delito, o la misma orden esté respaldada por una disposición legal”.

Para quien esto escribe, es correcto el criterio empleado por el legislador zacatecano para tratar la excluyente de responsabilidad por el incumplimiento en que incurre un servidor público respecto de una orden que le imparte su superior jerárquico, cuando ésta es evidentemente delictiva. A este respecto, el profesor Miguel Galindo Camacho sostiene:

Sobre el particular, considero que, como regla general, el servidor público inferior debe respetar y cumplir las órdenes que le dictan sus superiores, pero tiene la obligación de advertirles que dichas órdenes son violatorias de la ley, pero ante la insistencia de la orden, debe proceder a cumplirla, con responsabilidad exclusiva de quien dio la orden, mandato o instrucción: Mi criterio está fundado en la legislación mexicana y en el sano principio de la buena marcha de la administración pública. Considero que debe tomarse como regla la obligación del inferior de cumplir con la orden del superior jerárquico, pero también que es su obligación y su derecho, advertirle por escrito que el mandato es ilegal, y que en consecuencia, para cumplir con

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

el mandato, necesita que su jefe le insista en la misma forma a cumplir con el mismo, a pesar de la advertencia, para que la responsabilidad correspondiente solamente recaiga sobre el superior jerárquico.<sup>100</sup>

Considero que el criterio del señor ex Procurador General de Justicia del Estado de México es parcialmente válido, mas no en lo que atañe a las órdenes notoria y gravemente delictivas y de inminente ejecución, y pongo como ejemplo imaginario, la orden que recibe de su superior jerárquico, el servidor responsable de los separos de la policía ministerial de matar, de un balazo en la nuca, al detenido en una de las celdas a su cargo, de manera que parezca suicidio. En este supuesto, el inferior sabe que la orden en cuestión es gravemente delictiva, porque se trata de una ejecución al margen de la ley, habida cuenta la inexistencia de la pena de muerte, así como la estratagema de aparentar como suicidio lo que en realidad sería un homicidio calificado, por lo que lejos de tener obligación de cumplir la orden, está obligado a presentar denuncia ante las autoridades competentes.

El doctor Gabino Fraga, al referirse a este tema, observó:

Dentro de nuestra legislación puede decirse que se admite esa solución intermedia, pues si se consultan las disposiciones del Código Penal en vigor, se encontrará, entre las circunstancias excluyentes de responsabilidad penal, la de “obedecer a un superior legítimo en el orden jerárquico, aun cuando su mandato constituya un delito, si esta circunstancia no es notoria ni se prueba que el acusado la conocía”. (Código Penal, Artículo 15, frac. VII.)

Como el elemento que se fija en la disposición que se acaba de transcribir es el de que el acto sea notoriamente delictuoso, se comprende que no es posible definir en abstracto cuándo existe tal notoriedad, y para resolver en un caso concreto, habrá que tomar en consideración todas las circunstancias especiales que en él concurren.<sup>101</sup>

#### d) Potestad de dirección

Se puede afirmar que la potestad de dirección de que disfruta el superior jerárquico consiste en orientar e incentivar la actuación de sus subordinados para que éstos se conduzcan por cauces específicos dentro de las diversas alternativas previstas en la respectiva política pública y en la normativa aplicable, en los tiempos que el dirigente superior estime oportunos.<sup>102</sup>

<sup>100</sup> Miguel Galindo Camacho, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1995, t. I. pp. 103-104.

<sup>101</sup> Gabino Fraga, *op. cit.*, pp. 168. NOTA: Cabe aclarar que la fracción VII del artículo 15 del Código Penal para el Distrito Federal ya ha sido modificada.

<sup>102</sup> *Vid.* José Antonio García-Trevijano Fos, *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, vol. I, p. 430.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### e) Potestad de decisión

La potestad de decisión consiste en la facultad, asignada a los órganos superiores, de realizar manifestaciones unilaterales de voluntad en ejercicio de función administrativa, que crean, modifican, transfieren, certifican o extinguen derechos y obligaciones, en suma, de realizar actos administrativos. El doctor Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez explica la potestad decisoria como: “la facultad que tienen los órganos superiores para la emisión de los actos administrativos, reservando a los inferiores la realización de los trámites necesarios hasta dejarlos en estado de resolución”.<sup>103</sup>

### f) Potestad de vigilancia

Por medio de la potestad de vigilancia, el superior jerárquico examina, inspecciona, verifica, comprueba o constata que sus subordinados actúen, en desempeño de sus labores, con apego a la normativa vigente, y en cumplimiento de las órdenes e instrucciones previamente recibidas. Con lo que el superior queda en aptitud de modificar y corregir los errores y desaciertos de sus inferiores y, en su caso, de imponerles las sanciones a que se hayan hecho acreedores.

Sobre el particular, el profesor Jorge Fernández Ruiz explica:

En virtud del poder de vigilancia, el superior tiene la posibilidad de conocer a detalle los actos realizados por los inferiores, lo cual le permite detectar cuando estos últimos incumplen sus obligaciones, así como determinar las responsabilidades administrativas, civiles o penales, en que incurran por su incumplimiento.

El ejercicio del poder de vigilancia se efectúa por medio de actos materiales ordenados por el superior, consistentes en visitas, inspecciones, investigaciones, supervisiones, y auditorías contables, operacionales o administrativas, que se complementan con informes, rendición de cuentas, estados contables y presupuestales.<sup>104</sup>

### g) Potestad de disciplina

Enterado el superior jerárquico de la desobediencia de las órdenes, inobservancia de la normativa aplicable, errores, equivocaciones, e

<sup>103</sup> Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, *Elementos de derecho administrativo*, México, Ed. Limusa, 1991, p. 82.

<sup>104</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Derecho...*, *op. cit.*, 2006, p. 282.

María Guadalupe Fernández Ruiz

indisciplinas de sus subordinados en el desempeño de sus labores, queda en posibilidad de hacer uso de su potestad disciplinaria y, en consecuencia, de imponer las sanciones administrativas a que haya lugar.

La potestad disciplinaria, a juicio del profesor Alfonso Nava Negrete: “Es el poder que tienen los órganos superiores para vigilar el trabajo que realizan los servidores públicos y comprobar que se lleve a cabo de acuerdo con las normas laborales de la burocracia”.<sup>105</sup>

La Ley Federal Administrativa de los Servidores Públicos contiene un amplio catálogo de obligaciones de los servidores públicos, cuya infracción o inobservancia deberá castigarse con sanciones específicas previstas en la propia ley.

#### h) Potestad de revisión

Otra de las potestades de los órganos superiores, derivada de la relación jerárquica establecida en la administración pública centralizada es la de revisión, gracias a la cual, el órgano superior tiene la atribución de controlar la actuación de sus subordinados y, en su caso, de *motu proprio* o a solicitud del afectado, enmendarla, rectificarla o ratificarla, sin sustituirse en la competencia del inferior.

En opinión del doctor Andrés Serra Rojas, la potestad de revisión “permite a la autoridad superior –de oficio o a petición de parte– revisar, aprobar y obligar a la autoridad inferior a subordinarse a la ley. La revisión jerárquica es un procedimiento administrativo que permite a los particulares ocurrir ante la autoridad superior para que revise los actos de la autoridad inferior, salvo que el acto administrativo se considere legalmente definitivo”.<sup>106</sup>

#### i) Potestad para resolver conflictos de competencia

Asimismo, el titular del órgano administrativo superior está investido de la importante potestad para resolver conflictos de competencia que se susciten entre sus órganos inferiores, cuyo ejercicio evita la parálisis de la administración mediante la determinación de cuál de ellos deba conocer del asunto en disputa, a condición de que no haya recaído resolución definitiva en el procedimiento respectivo.

Respecto del ejercicio de la potestad para resolver conflictos de competencia, el profesor venezolano José Araujo Juárez señala los procedimientos siguientes:

<sup>105</sup> Alfonso Nava Negrete, *Derecho...*, op. cit., 1995, p. 129.

<sup>106</sup> Andrés Serra Rojas, op. cit., p. 185.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Cuando el órgano que esté conociendo de un asunto se considere incompetente deberá remitir las actuaciones al órgano que estime con competencia en la materia.

Si el órgano al cual se le remitió se considera a su vez incompetente, el asunto será resuelto por el superior jerárquico común a ambos.

Los interesados podrán solicitar a los órganos que estén instruyendo el procedimiento, que declinen el conocimiento del asunto a favor del órgano competente, y finalmente.

Los interesados podrán solicitar al órgano competente que requiera la declinatoria del órgano que esté conociendo del asunto.<sup>107</sup>

En México, el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, prevé resolver los conflictos mencionados en los siguientes términos: “En casos extraordinarios o cuando exista duda sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o departamento administrativo para conocer de un asunto determinado, el presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a qué dependencia corresponde el despacho del mismo”.

### *2. La descentralización administrativa*

Sin lugar a dudas, la descentralización administrativa es una modalidad de delegación administrativa, por lo que conviene entender ésta para comprender mejor aquélla. Recuérdese que delegar es transferir a otro sujeto atribuciones, facultades, e incluso obligaciones del delegante –como en la delegación de deuda–, a fin de que haga sus veces, o sea, delegar es designar sustituto, lo cual da lugar a que la acción o efecto de delegar, es decir, la delegación, sea de diversa índole, por ejemplo: política, administrativa, civil, eclesiástica o, mejor dicho, apostólica, reguladas por el derecho constitucional, el administrativo, el civil y el canónico, respectivamente.

En sentido amplio, la delegación administrativa se explica como el mecanismo jurídico merced al cual se produce la transferencia del ejercicio de una competencia de su órgano titular a otro órgano u otra persona, pudiendo realizarse mediante diferentes procedimientos jurídicos, como son la descentralización, la desconcentración y la concesión administrativas, o por medio de convenios de coordinación administrativa.

<sup>107</sup> José Araujo Juárez, *Derecho administrativo parte general*, Caracas, Ediciones Paredes, 2008, p. 280.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Por tanto, la delegación administrativa admite diversas formas y puede ser interpersonal, como acontece en la descentralización administrativa, y en los convenios de coordinación celebrados, por ejemplo, entre la administración pública federal y la de una entidad federativa, o entre esta última y una administración pública municipal; o bien, puede ser delegación interorgánica, o sea, entre órganos de una misma persona jurídica, como ocurre en la desconcentración administrativa.

De todas maneras, la delegación administrativa puede ser dispuesta por ley o mediante acto administrativo, en este último caso sólo podrá tener lugar cuando la ley lo autorice, se trate de atribuciones delegables y el sujeto receptor de las mismas sea apto para recibirlas.

Como señalé en páginas anteriores, la descentralización, como la centralización, puede ser de diferentes clases: política, económica, administrativa; a la presente investigación atañe principalmente la descentralización administrativa, la cual es una modalidad de delegación administrativa consistente en la transferencia de facultades atribuidas a la administración centralizada hacia otras personas distintas del Estado.

Es de pensarse que la centralización administrativa precedió a la descentralización administrativa, así lo dice la lógica, pues para descentralizar algo se requiere que esté previamente centralizado. La descentralización es, pues, la antónima de la centralización, y en materia administrativa trae como consecuencia la creación de centros de administración pública con personalidad jurídica propia.

Cuando la administración pública amplió su competencia o acrecentó su jurisdicción territorial, requirió añadir a la centralización administrativa otras formas de organización más acordes con su nueva circunstancia, una de esas nuevas formas fue la descentralización administrativa que tuvo diversas modalidades: por servicio, por región y por colaboración.<sup>108</sup>

#### A. Descentralización administrativa por servicio

El advenimiento del Estado de bienestar o *Welfare State* tuvo por consecuencia el incremento de las atribuciones estatales, pues no se redujo, como había ocurrido con su antecesor Estado liberal a desempeñar las funciones mínimas de hacer la ley, interpretarla y hacerla cumplir; mantener el orden público y a defenderse de los ataques provenientes del exterior y del interior, sino que, además, se le encomendaron la prestación

<sup>108</sup> Vid. Jorge Fernández Ruiz, *Derecho...*, op. cit., 2006.



## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

de servicios públicos y la realización de diversas actividades económicas, como las industriales, comerciales y financieras que lo convirtieron en un Estado empresario.

No es de dudarse que el incremento en las atribuciones del Estado haya propiciado la aparición de la descentralización administrativa por servicio, en razón de que el esquema jerárquico y rígido de la centralización administrativa no armonizó con el adecuado ejercicio de las nuevas atribuciones asignadas que, como en el caso del servicio público, requerían de mayor agilidad y celeridad.

En razón de esa ineptitud de la administración pública centralizada para la prestación de los servicios públicos, cuando se requirió iniciar la prestación de un servicio público atribuido al Estado, con frecuencia, se creó una persona jurídica de derecho público, obviamente distinta del Estado, para hacerse cargo de la prestación del mismo, por eso se habló de la personificación del servicio público, porque para cada uno cuya prestación se atribuía al Estado, solía crearse una persona jurídica de derecho público *ad hoc*, que en Francia se denomina establecimiento público, cuyo modelo fue adoptado en otros países con diferentes nombres, en México se le llama organismo descentralizado, cuyas peculiaridades a continuación se detallan.

- Son personas jurídicas de derecho público distintas del Estado;
- Se crean mediante ley del Congreso o por decreto del presidente de la República;
- Están dotadas de personalidad jurídica propia;
- Tienen patrimonio propio;
- Se regulan por una normativa jurídica específica;
- Desarrollan una actividad técnica, y
- Están sujetas a tutela y vigilancia de la administración central.

A la versión brasileña del establecimiento público francés y del organismo descentralizado mexicano se le llama autarquía; se trata de una entidad autónoma y descentralizada de la administración pública, José de Santos Carvalho Filho la explica en “el sentido de persona jurídica administrativa con relativa capacidad de gestión de los intereses a su cargo, aunque bajo el control del Estado, de donde se originó”.<sup>109</sup>

En su artículo 5 fracción I, el Decreto-Ley N° 200 de 1967, define autarquía como: “Servicio autónomo creado por ley, con personalidad jurídica de

<sup>109</sup> José de Santos Carvalho Filho, *Manual de derecho administrativo*, 10ª ed., Río de Janeiro, Lumen Juris, 2003, p. 366.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

derecho público, patrimonio y receta propios, para ejecutar actividades típicas de la Administración Pública, que requieran para su mejor funcionamiento gestión administrativa y financiera descentralizada”.

## B. Descentralización administrativa por región

La Revolución francesa constituyó a Francia como un Estado unitario cuyo territorio se dividió en departamentos a los que luego se les daría personalidad jurídica propia y se les dotaría de patrimonio propio, a efecto de que la administración central les transfiriera un cúmulo de facultades para su administración interna; procedimiento semejante se utilizó para la administración de las comunas; así fue como se originó en Francia la descentralización administrativa por región, forma organizacional que tuvo como fruto al Departamento y a la Comuna francesas.

Respecto de lo anterior, el profesor argentino Alejandro Pérez Hualde observa que: “La doctrina francesa ha considerado que existe una colectividad descentralizada cuando se dan las siguientes notas: personalidad jurídica y capacidad para estar en juicio; capacidad de autoadministración a través de sus propios órganos, sin ser independientes del poder central, no están sometidos a un control demasiado estrecho de aquél”.<sup>110</sup>

Consiste, pues, la descentralización por región, también llamada territorial, en conferir a una colectividad o demarcación territorial personalidad jurídica de derecho público, y dotarla de patrimonio propio, a la que la administración pública central le transfiere un cúmulo de facultades que sólo podrá ejercer en esa demarcación territorial específica para su autoadministración con relativa autonomía.

El empleo de la descentralización territorial o por región es muy común en los Estados unitarios como, por ejemplo, Colombia, lo que no impide que también se aproveche en los Estados que tienen la forma federal. El profesor colombiano Libardo Rodríguez Rodríguez explica que la descentralización territorial:

Es el otorgamiento de competencias a funciones administrativas a las colectividades regionales o locales, para que las ejerzan en su propio nombre y bajo su propia responsabilidad. Es decir, que se les otorga a las colectividades locales cierta autonomía para que se manejen por sí mismas. En Colombia, esta descentralización se manifiesta a través de los departamentos, los distritos y los municipios que, por lo mismo, reciben

<sup>110</sup> Alejandro Pérez Hualde, “Descentralización administrativa”, *El derecho administrativo y la modernización del Estado peruano*, Lima, Grijley, p. 622.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

el nombre de *entidades territoriales*. Además, de acuerdo con lo previsto en el artículo 286 de la Constitución de 1991, podrán existir en el futuro, como entidades territoriales, las regiones, las provincias y los territorios indígenas.<sup>111</sup>

En México, las entidades federativas y los municipios, como ya lo he señalado antes, no son fruto de descentralización administrativa territorial sino de descentralización política, que redundaba en una autonomía mucho mayor, pues les permite darse su propia normativa local y elegir a sus gobernantes.

Un caso aislado de utilización de la descentralización administrativa territorial, o por región en México, fue la creación, en 1928, del Departamento del Distrito Federal, merced a la reforma realizada en ese año a la fracción VI del artículo 73 constitucional.

En su versión original, la Constitución de 1917 dividía en municipios al Distrito Federal, cuyo gobierno estaba a cargo de un Gobernador, pero a consecuencia de la reforma a la fracción VI del artículo 73 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928, el gobierno del Distrito Federal quedó a cargo del presidente de la República, quien lo ejercería por conducto del órgano que determinara la Ley; el 31 de diciembre del mismo año, el *Diario Oficial de la Federación* publicó la Ley Orgánica del Distrito Federal, que creó al Departamento del Distrito Federal en el seno de la administración pública federal centralizada, como el órgano previsto en la referida reforma constitucional para que el presidente de la República ejerciera, por su conducto, el gobierno y la administración del Distrito Federal, integrado por el Departamento Central [compuesto por el territorio de los antiguos municipios de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac], y trece delegaciones: Atzacapotzalco, Coyoacán, Cuajimalpa, General Anaya, Guadalupe Hidalgo, Ixtacalco, Ixtapalapa, Magdalena Contreras, Milpa Alta, San Ángel, Tláhuac, Tlalpan, y Xochimilco. El jefe del Departamento del Distrito Federal era designado y removido libremente por el presidente de la República, al igual que los demás funcionarios del siguiente nivel, y los titulares de las delegaciones.

Se trataba, pues, de una descentralización administrativa territorial puesto que al Departamento del Distrito Federal se le transfirió un cúmulo de facultades para que su titular y colaboradores las ejercieran en la demarcación territorial específica del Distrito Federal.

---

<sup>111</sup> Libardo Rodríguez Rodríguez, *Derecho administrativo general y colombiano*, 15ª ed., Bogotá, Temis, pp. 63-64.

María Guadalupe Fernández Ruiz

La primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, y las tres posteriores que sucesivamente la sustituyeron, organizaron a ese Departamento dentro del sector centralizado de la administración pública federal, cuyo titular y principales funcionarios eran nombrados y removidos libremente por el presidente de la República.

El Departamento del Distrito Federal subsistió hasta el 5 de diciembre de 1997, fecha en que fue suprimido por la reforma política que, mediante descentralización política, erigió al Distrito Federal en una entidad federativa.

### C. Descentralización administrativa por colaboración

El punto de partida de la descentralización administrativa por colaboración es el supuesto de la incapacidad de la administración pública para prestar un servicio público que le ha sido atribuido por Ley, y que consecuentemente tiene obligación de asegurar su prestación; incapacidad que puede ser financiera, técnica u organizacional.

Dicha incapacidad no exime a la administración pública de prestar el servicio de que se trate, por lo cual puede recurrir a la colaboración de los particulares, delegando en uno de ellos la facultad temporal de encargarse de la prestación del servicio bajo el régimen de concesión u otro semejante, como pueden ser la subrogación o la gestión interesada.

#### 3. La desconcentración administrativa

Es dable decir que *concentración* es la acción y efecto de *concentrar* o *concentrarse*, y conforme a la primera acepción que a su infinitivo le asigna el *Diccionario de la Real Academia Española*, significa reunir en un centro o punto lo que estaba separado. En contraste, desconcentración será lo que está disperso o disgregado, o sea, la acción y efecto de desconcentrar o desconcentrarse, porque el prefijo *des*, denota negación o inversión del significado del simple *concentrar*.

Al parecer, el profesor francés Teófilo Ducrocq fue el primero en utilizar la expresión *desconcentración administrativa*, en su libro *Cours de droit administratif*, publicado en París en 1862; tres décadas después, Henry Berthélemy retomó dicha locución, para sugerir la aplicación de la desconcentración como una de las formas utilizables en la organización de la administración pública, en su libro *Traité élémentaire de droit administratif*.<sup>112</sup>

<sup>112</sup> Cfr. Berthélemy, Henry. *Traité élémentaire de droit administratif*, París, Librairie Arthur Rousseau, 1900, p. 57.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

La desconcentración administrativa tuvo aceptación tanto en la legislación como en la jurisprudencia y la doctrina jurídica francesa, italiana y española, pues diversos autores le han dedicado un capítulo o algunas páginas,<sup>113</sup> de sus libros o tratados de derecho administrativo. Sin embargo, no se ha profundizado mayormente en su investigación teórica, como lo comprueba la carencia de monografías o libros dedicados exclusivamente a ese tema, pues aparte de la *Revista de Administración Pública (RAP)* No. 67-68 del INAP México, julio-diciembre de 1986, dedicada a la desconcentración y descentralización administrativas (290 págs.), y del libro de 469 páginas publicado en México en 1976 por la Secretaría de la Presidencia, bajo el rótulo *Desconcentración administrativa*, sólo el profesor chileno Jaime J. Ponce Cumplido ha dedicado en América un libro completo exclusivamente a esta forma de organizar a la administración pública.<sup>114</sup>

La delegación está presente en la desconcentración administrativa, porque transfiere a un órgano inferior la facultad de toma de decisiones atribuida al órgano superior, sin que por ello se rompa la relación jerárquica establecida entre ambos, dado que el órgano desconcentrado permanece jerárquicamente subordinado dentro de la administración centralizada.

La desconcentración administrativa, según Juan Luis de la Vallina es “aquel principio jurídico de organización administrativa en virtud del cual se confiere con carácter exclusivo una determinada competencia a uno de los órganos encuadrados dentro de la jerarquía administrativa, pero sin ocupar la cúspide de la misma”.<sup>115</sup>

### A. Surgimiento y evolución de la desconcentración administrativa

La administración pública, inicialmente, se organizó conforme a esquemas de centralización administrativa caracterizados por depositar la facultad de tomar decisiones en un solo individuo u órgano; por lo menos, durante

<sup>113</sup> Charles Eisenmann, en su libro *Cours de droit administratif*, cuyo contenido es de 1600 páginas repartidas en 2 tomos, dedica a este tema el Capítulo II del Título II de la primera parte del Tomo I: “Concentration et deconcentration”, páginas 250 a 256. André de Laubadère, en su *Traité de droit administratif* (9ª ed., París LGDJ, 1984, 4 tomos, casi 2500 páginas), al tema de la desconcentración sólo dedica dos páginas—113-114—del Tomo I, al ocuparse de la administración territorial después de la Segunda Guerra Mundial. Errico Presutti, emplea apenas cinco de la 1650 páginas de su obra en 3 vols. *Istituzioni di diritto amministrativo italiano*, (3ª ed., Casa Editrice Giuseppe Principato, 1931), para tratar lo concerniente al *dicentramento organico ed istituzionale*.

<sup>114</sup> Jaime Jorge Ponce Cumplido, *La desconcentración administrativa*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1965, p. 124.

<sup>115</sup> Juan Luis De la Vallina Velarde, *Revista de Administración Pública (RAP)*, N° 35, Madrid, INAP, 1961, p. 79.

María Guadalupe Fernández Ruiz

largo tiempo la administración pública se organizó básicamente bajo los principios de la centralización administrativa, mas la expansión territorial del Estado imperial propició el empleo de una incipiente desconcentración administrativa, como puede advertirse en el Imperio Romano, en la magistratura romana del procónsul, quien, por delegación del cónsul, administraba una de las provincias conquistadas,<sup>116</sup> como siglos después lo hicieron en la América hispana los virreyes de las colonias, por delegación del emperador español.

En el Estado moderno, la desconcentración administrativa empezó a gestarse en 1789 en Francia, con la creación de los Departamentos [el país se dividió en 83 departamentos, que posteriormente llegaron a 95], cada uno de los cuales fue encabezado por un prefecto cuyas atribuciones –conforme a la idea de que se podía gobernar de lejos pero sólo se podía administrar bien de cerca– se incrementaron mediante diversas leyes, como la expedida el 18 de agosto de 1871, mediante la desconcentración a su favor de ciertas facultades.<sup>117</sup>

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y tras un breve periodo de gobierno provisional, se restauró en Francia el orden constitucional con la Constitución del 27 de octubre de 1946 a cuyo amparo nació la Cuarta República Francesa, sustituida en 1958 por la Quinta República, merced a la nueva Constitución promulgada en ese mismo año, la que, con el propósito de estabilizar política y administrativamente al país, previó un presidente de la República dotado de amplios poderes, cargo que ocupó de 1958 a 1969 el general Charles De Gaulle, quien se propuso llevar a cabo un amplio programa de reforma administrativa que incluía un fuerte impulso a la desconcentración administrativa, a cuyo efecto el 4 de agosto de 1962 expidió el Decreto 62-934, publicado en el *Journal Officiel* del día 10 del mismo mes y año, cuyos dos primeros artículos dispusieron crear un grupo de trabajo encargado de estudiar el problema de la desconcentración administrativa, y en consecuencia proponer al gobierno medidas de desconcentración, y examinar las repercusiones que eventualmente pudieran tener estas medidas sobre la organización y funcionamiento de los servicios.

Dentro de la citada reforma administrativa, el presidente de Gaulle, expidió el decreto número 64-250, publicado en el *Journal Officiel* de 20 de marzo de 1964, que transfirió a los prefectos de los departamentos mayores atribuciones, en impulso a la desconcentración administrativa.

<sup>116</sup> Vid Eugenio Petit, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966, p. 235.

<sup>117</sup> Vid. André de Laubadere, *Traité de droit administratif*, 9ª ed., París, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1984, t. I, p. 75.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### B. Aparición de la desconcentración administrativa en México

Como mecanismo de acercamiento de las decisiones de la administración pública al particular, la desconcentración administrativa es una preocupación latente en el sector público desde la Independencia del país, como puede advertirse en el párrafo que a continuación transcribo de la exposición de motivos de la *Constitución Política del Estado de México de 1827*:

“Por la ley orgánica se formaron los distritos evitándose a los pueblos y particulares con tan saludable medida la imponderable molestia de ocurrir á la capital con pérdida de sus intereses y abandono de sus familias, en solicitud de la autoridad que debe aproximarse a ellos”.

La desconcentración administrativa en México se inicia materialmente con la Ley del 16 de octubre de 1830, que dispuso el establecimiento del Banco de Avío para Fomento de la Industria Nacional. La dirección del Banco se encomendó a una junta presidida por el secretario de Estado y del Despacho de Relaciones, integrada, además, por un vicepresidente y dos vocales, quienes, al inicio de operaciones, no gozaban de sueldo alguno, y se renovaban uno en cada año, comenzando por el menos antiguo, pudiendo el gobierno reelegir al que saliera, si le pareciera conveniente.<sup>118</sup>

Aun cuando la ley en cita no aclaró cuál era la naturaleza jurídica del Banco de Avío, se puede inferir que se trataba de una institución equiparable a lo que en la actualidad entendemos por órgano desconcentrado de una secretaría de Estado, en la especie, de la Secretaría de Relaciones (Interiores y Exteriores), cuyo titular presidía su junta directiva, y cuyo objeto consistía en la prestación del servicio de banca de desarrollo; consecuentemente carecía de personalidad jurídica pero gozaba de relativa autonomía de gestión.

Formalmente, la desconcentración administrativa tiene en México una tardía aparición, circunstancia que permitió prolongar durante mucho tiempo los efectos nocivos de la centralización, según se hacen notar en el documento denominado “Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976”, que incluyó el siguiente diagnóstico:

“La administración pública ha observado en el tiempo una clara tendencia a la centralización sobre todo en el proceso de toma de decisiones. Ésta

<sup>118</sup> Vid. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, Serie III. Documentos, vol. I, t. II. 1997. p. 51.



María Guadalupe Fernández Ruiz

se presenta tanto desde el punto de vista geográfico, como en el ámbito interno de cada dependencia. Existen instituciones, por ejemplo, cuyas oficinas se localizan exclusivamente en el Distrito Federal, lo cual obliga a los residentes de las entidades federativas a ocurrir a la capital de la República, causándoles erogaciones adicionales y lo que es más grave aún, infructuosas en la mayoría de los casos. La excesiva centralización de la autoridad dentro de las mismas dependencias ocasiona, asimismo, grandes demoras en el trámite de los asuntos y el incremento de los rezagos que en ocasiones alcanza ya varios años, debido a que los funcionarios de menor jerarquía y las autoridades regionales y locales generalmente no cuentan con una efectiva delegación de autoridad para la toma de decisiones. El hecho de que altos funcionarios distraigan gran parte de su tiempo en el desahogo de actividades de rutina, consecuentemente implica que no dispongan del necesario para la buena dirección de sus áreas de trabajo”.<sup>119</sup>

Con base en el diagnóstico anterior se formuló una política pública para contrarrestar la excesiva centralización de la administración pública federal y para impulsar una desconcentración administrativa que transfiriera el cúmulo adecuado de atribuciones para acelerar un número significativo de trámites, a cuyo efecto, en julio de 1971, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos dio a conocer el Programa de Desconcentración Administrativa que contempló la delegación de facultades de decisión en funcionarios subalternos, así como el establecimiento de un importante número de unidades técnico administrativas, estratégicamente distribuidas por todo el país, para posibilitar el ejercicio de los derechos de los integrantes de la población y el cumplimiento de sus obligaciones en sitios cercanos a su domicilio.

Asimismo, con el referido propósito, en diciembre de aquel año de 1971 se reformó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en su artículo 26, para permitir a los titulares de dichas dependencias, delegar algunas de sus facultades administrativas no discrecionales, en funcionarios subalternos.

Por acuerdo presidencial publicado el 5 de abril de 1973 en el *Diario Oficial de la Federación*, se dispuso que las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal de la administración pública federal, procedieran a implantar las medidas necesarias para la más ágil toma de decisiones y tramitación de asuntos, mediante delegación de facultades en funcionarios subalternos, y abrió la puerta a la desconcentración territorial, al ordenar:

“TERCERO. Cuando sea conveniente establecer una delegación por zonas en el territorio nacional, las citadas entidades se coordinarán con la

<sup>119</sup> Presidencia de la República, México, 1977, p. 3.



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Secretaría de la Presidencia, para que el establecimiento de las delegaciones se efectúe armónicamente y se apliquen criterios unitarios, a fin de facilitar la realización coordinada de sus actividades, en beneficio de los propios servidores públicos y de los administrados”.

En su exposición de motivos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, expresó en 1976:

“Se incorpora la figura de la desconcentración administrativa que el Ejecutivo Federal había venido utilizando para la administración de las cuencas hidrológicas, la construcción de escuelas y hospitales y el gobierno de las Delegaciones del Distrito Federal. Con esta modalidad de la delegación de autoridad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional. Ello permite una atención más eficaz y oportuna a los gobernados en su lugar de residencia, sin que tengan que esperar las decisiones que hoy día se tomen desde la capital de la República”.

La referida Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispuso en su artículo 17:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

En otra medida importante para la desconcentración administrativa en México, el Comité Técnico Consultivo de Unidades de Organización y Métodos (COTECUOM), dio a conocer el 15 de agosto de 1980, el documento intitulado “Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal” que planteó los inconvenientes derivados de la concentración, en uno o varios órganos ubicados en la ciudad de México cuyas funciones eran de cobertura nacional, de la toma de decisiones de la administración pública federal, con el consecuente congestionamiento de los trámites administrativos. Para corregir esa situación indeseable, el documento en cita propuso llevar a cabo un proceso de delegación de funciones en distintos órganos de cada una de las secretarías de Estado y departamentos administrativos existentes; al respecto, explicaba:

María Guadalupe Fernández Ruiz

Como primera fase de este proceso se encuentra la *delegación simple*; como una segunda, la *desconcentración de facultades* que lleva en ciertos casos a la creación de órganos desconcentrados como consecuencia orgánica de la anterior. La desconcentración administrativa implica muchas veces la transferencia de los recursos presupuestales y de los apoyos administrativos necesarios para su eficaz consecución. La desconcentración administrativa tiene además su consecuente expresión físico-espacial: la *desconcentración territorial*.<sup>120</sup>

Posteriormente, el 14 de octubre de 1981, el Secretario de Salubridad y Asistencia dictó un acuerdo en cuya virtud, determinadas funciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia se ejercerían en forma desconcentrada por los Servicios Coordinados de Salud Pública en los Estados de Aguascalientes, Sonora y Veracruz y demás estados que fueran siendo desconcentrados, en los términos del Convenio Único de Coordinación y acuerdos de coordinación que al efecto se celebraran. Las funciones a desconcentrar fueron las siguientes:

- Elaborar los anteproyectos de presupuesto y ejercerlos por programa;
- Administrar y desarrollar el sistema de recursos humanos;
- Adquirir y suministrar los bienes y servicios necesarios para su operación;
- Planear, programar y ejecutar los programas de servicios a la población en materia de salud de las personas y del mejoramiento del ambiente, y
- Administrar los establecimientos sanitarios asistenciales.

### C. La idea de la desconcentración administrativa

Al igual que con otros conceptos básicos del derecho administrativo, el correspondiente a la desconcentración administrativa ha dado lugar a opiniones contrapuestas, por ejemplo, Teófilo Ducrocq, a quien se atribuye haber acuñado la locución desconcentración administrativa, la interpretó como una modalidad de la descentralización administrativa, por lo que algunos de sus seguidores la consideran como descentralización burocrática o jerárquica.<sup>121</sup>

Por su parte, el profesor chileno Enrique Silva Cimma, al igual que otros autores, entiende a la desconcentración como una variedad de la centralización administrativa de la que forma parte.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> *Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal*. México, Colección Lineamientos. No. 5, Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981, p. 9.

<sup>121</sup> Teófilo Ducrocq, *Cours de droit administratif*, 7ª ed., Paris, Vica-Dunod Editeurs, 1897, p. 148.

<sup>122</sup> Enrique Silva Cimma, *Derecho...*, *op. cit.*, 1969, nota 96, p. 127.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Acabo de decirlo –en mi opinión–, la desconcentración administrativa es un acto de delegación, en virtud del cual un órgano administrativo superior delega en uno inferior un conjunto de facultades que incluyen las de tomar decisiones para resolver determinados asuntos en un esquema de *supra* subordinación, toda vez que el órgano desconcentrado permanece inserto en la administración centralizada, en una relación jerarquizada. La desconcentración administrativa conlleva la transferencia de recursos que permita el ejercicio de las facultades transferidas.

De esta suerte, la desconcentración ha sido explicada, desde la atalaya oficial, como “el acto jurídico-administrativo que permite al titular de una dependencia delegar ciertas facultades de autoridad a un funcionario u órgano de la institución que le está jerárquicamente subordinado”.<sup>123</sup> Al respecto, cabe aclarar que no sólo puede efectuarse la desconcentración mediante acto administrativo, pues también es posible realizarla mediante un acto legislativo como es la expedición de una ley.

Cualquier proceso de desconcentración administrativa debe estar animado por el propósito de descongestionar la administración centralizada, cuyas tareas y responsabilidades crecen a la par que la población, en aras de una labor más efectiva en beneficio de los particulares que requieren realizar trámites ante ella.

### D. Recomendaciones para instrumentar la desconcentración administrativa

- No se deben desconcentrar la planeación y el control;
- Deben desconcentrarse no sólo los trámites sino también la facultad de decisión y los recursos: humanos, materiales y financieros, y
- Debe respetarse la competencia desconcentrada, por lo que el órgano superior debe abstenerse de ejercerla.

### 4. Clasificación de la desconcentración administrativa

Se puede clasificar a la desconcentración administrativa con diferentes criterios, así, María del Carmen Pardo, habla de desconcentración interna para aludir a órganos centrales desconcentrados, representantes de una secretaría de Estado en demarcación territorial distinta a la ubicación de ésta, y menciona, también, a la desconcentración externa para aludir a órganos desconcentrados con atribuciones que les delega su órgano superior.<sup>124</sup>

<sup>123</sup> *Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal*, op. cit., pp. 13-14.

<sup>124</sup> Vid. María del Carmen Pardo, “La desconcentración, ¿Para qué?”, México, *Revista de Administración Pública (RAP)* Nos. 67-68, julio-diciembre 1986, INAP, p. 44.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Serra Rojas, distingue entre desconcentración horizontal o periférica y desconcentración vertical o funcional; en la primera se transfieren facultades del órgano central a un órgano periférico que las ejerce en una extensión territorial limitada; en tanto que en la desconcentración vertical o funcional, “el órgano central superior cede su competencia, en forma limitada y exclusiva, a un órgano inferior, que forma parte de la misma extensión territorial limitada.”<sup>125</sup>

Por su parte, Jorge Fernández Ruiz identifica tres clases específicas de desconcentración administrativa: por materia, por región y por servicio.<sup>126</sup>

#### A. Desconcentración administrativa por materia

Se caracteriza la desconcentración administrativa por materia, por el traslado de competencia y de poder decisorio, de un órgano superior a otro inferior integrante de la misma estructura orgánica del superior, versa sobre una materia específica, como en el caso del órgano desconcentrado Comisión Nacional del Agua. En apoyo de la desconcentración por materia se argumenta la especialización o dominio de tecnología requeridas para atender los asuntos relativos a ciertas materias: agua, mejora regulatoria, seguridad nacional, por citar sólo algunas.

#### B. Desconcentración administrativa por región

Se distingue la desconcentración por región o territorial, porque el órgano central cede el poder decisorio relativo a ciertas facultades encuadradas dentro de su competencia a varios órganos periféricos, cuya jurisdicción se limita a una circunscripción territorial específica; así ocurre en las delegaciones de las secretarías de Estado en las entidades federativas, lo que permite acercar la decisión a los administrados.

#### C. Desconcentración administrativa por servicio

Tiene como peculiaridad la desconcentración administrativa por servicio destinar el órgano desconcentrado a la prestación de un servicio público específico, como en el caso de la Universidad Pedagógica Nacional, órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, destinado a la prestación de un servicio público específico, como es el de educación técnica superior.

---

<sup>125</sup> Andrés Serra Rojas, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1981, p. 511.

<sup>126</sup> Cfr. Jorge Fernández Ruiz, *Derecho...*, *op. cit.*, 2006, pp. 435-436.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

### *5. Pros y contras de la desconcentración administrativa*

Figura entre los pros de la desconcentración administrativa, el acercamiento de la administración al administrado, cuyos problemas serán resueltos por un funcionario que los conoce ampliamente, lo que redundará en mayor fundamento, pertinencia y rapidez en la resolución de los asuntos, lo cual tiende a incrementar la responsabilidad e iniciativa de dichos funcionarios; además, al descongestionar a los órganos superiores de la administración centralizada de un cúmulo de tareas, permite que ésta confiera mayor y mejor atención a las restantes a su cargo.<sup>127</sup>

Destacan como inconvenientes de la desconcentración administrativa, el incremento en el costo de operación, la heterogeneidad en los criterios de resolución y la posible pérdida de objetividad en la misma al dejarse influir por las circunstancias específicas del asunto, en razón de su involucramiento con él.

---

<sup>127</sup> Cfr. Manuel María Díez, *Derecho...*, *op. cit.*, t. II, pp. 75-76.

## **Capítulo Cuarto**

# **ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

Al derrumbe del efímero primer imperio mexicano, en 1824, México adoptó la forma federal de Estado, misma que ha mantenido hasta ahora, con excepción de casi dos décadas en que estuvo vigente la Constitución de 1836, también conocida como Constitución de *Las Siete Leyes*, que estructuraba a México como un Estado Unitario.

## **I. El universo de la administración pública mexicana**

La administración pública mexicana, en ese contexto federal, se distribuye en tres estadios diferentes: la Federación, las treinta y dos entidades federativas y los dos mil cuatrocientos cuarenta y cuatro municipios, lo que permite hablar de un universo de dos mil cuatrocientos setenta y siete administraciones públicas, una por cada uno de los entes antes aludidos.

En razón de la esfera de su competencia, la administración pública mexicana se puede clasificar en federal, local, municipal y delegacional; la local incluye la del Distrito Federal y las de los Estados de la República; la municipal se refiere a la de cada uno de los dos mil cuatrocientos cuarenta y tres municipios; en tanto que la delegacional atañe a cada una de las dieciséis delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal.

En atención a su forma organizacional, la administración pública se divide en centralizada, desconcentrada, y descentralizada o paraestatal, pudiéndose distinguirse dentro de esta última a la sectorizada de la no sectorizada.

## **II. La administración pública federal del Poder Ejecutivo**

Se haya distribuida la administración pública federal en diversas áreas, la principal se inserta en el ámbito del Ejecutivo Federal, y las otras áreas se ubican en los poderes Legislativo y Judicial, en los organismos a los que la Constitución confiere autonomía, y en las universidades públicas autónomas. Tales áreas integran en su conjunto el universo de la administración pública federal, a cuyo cargo queda principalmente el ejercicio de la función administrativa, y en consecuencia, se encargan de administrar los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para el ejercicio de dicha función, así como para la prestación de los servicios públicos a su cargo, para la ejecución de la obra pública y para la realización de las demás actividades socioeconómicas de su competencia.

El área mayor de la administración pública federal es la ubicada en el Poder Ejecutivo Federal, misma que en los términos del artículo 90 constitucional se divide en centralizada y paraestatal.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

En efecto, formalmente, como previene el artículo 90 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, la administración pública federal se divide en centralizada y paraestatal; el mencionado artículo dispone además que la ley orgánica respectiva distribuya los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado. Asimismo, establece que dicha ley orgánica definirá las bases de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación

Por ser el depositario –como previene el artículo 90 constitucional– del Poder Ejecutivo Federal, el presidente de la República, es a la vez, el titular del Poder Ejecutivo, de las fuerzas armadas y de la administración pública federal inserta en el Poder Ejecutivo, la cual, en los términos del artículo 10 de la LOAPF es coordinada por el Secretario de Gobernación.

La designación del presidente de la República se realiza mediante elección popular directa –sin posibilidad de reelección y de poder volver a ocupar dicho cargo en ningún caso y bajo ningún concepto–, mediante el principio de mayoría relativa a una sola vuelta.

Los requisitos para ser presidente de la República, establecidos por el artículo 82 de la CPEUM consisten en:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;
- II. Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

El artículo 89 constitucional otorga al presidente de la República las facultades y obligaciones siguientes:



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;
- III. Nombrar, con aprobación del Senado, a los embajadores, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda y a los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía y competencia económica;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes;
- VI. Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; el respeto, la protección y promoción de los derechos humanos y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;
- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronteras, y designar su ubicación;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal;
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión.
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;  
El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renuncias a la aprobación del propio Senado;
- XIX. Objetar los nombramientos de los comisionados del organismo garante que establece el artículo 60. de esta Constitución hechos por el Senado de la República, en los términos establecidos en esta Constitución y en la ley;
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Es importante hacer mención que el artículo 90 constitucional que divide a la administración pública federal en centralizada y paraestatal, se redactó pensando únicamente en la administración pública federal inserta en la órbita del Poder Ejecutivo, única que analizo a continuación.

De conformidad con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la administración pública federal centralizada la integran la Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, y los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; en tanto que, la administración pública paraestatal la conforman los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos públicos.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### 1. La administración pública federal centralizada

Cabe hacer mención que la Administración Pública Federal inserta en el Poder Ejecutivo Federal es una sola, como una moneda con un anverso y un reverso: centralizada y paraestatal.

La Administración Pública Federal Centralizada está constituida por el conjunto de dependencias antes mencionado que tienen una relación de jerarquía y subordinación con el titular del Poder Ejecutivo Federal, bajo el mando del cual se organizan y articulan para el desempeño de sus atribuciones.

#### A. La Oficina de la Presidencia de la República

Cuando la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que la Presidencia de la República sea parte integrante de la administración pública federal centralizada, se refiere al conjunto de unidades administrativas integrado, entre otras, por la Oficina de la Presidencia de la República y que se encuentran adscritas al titular del Poder Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 7º, faculta al titular del Ejecutivo Federal a convocar a reuniones [presididas por el propio presidente de la República] de secretarios de Estado y demás funcionarios competentes, a efecto de definir y evaluar la política del gobierno federal en materias de la competencia concurrente de varias dependencias o entidades de la administración pública federal.

Asimismo, en su artículo 8º, el referido ordenamiento legal previene que el Ejecutivo Federal contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia de la República, la que a su vez contará con las unidades de apoyo técnico y estructura de coordinación que él mismo determine, en concordancia con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República.

La conjugación de la facultad atribuida al Ejecutivo Federal de celebrar reuniones de secretarios de Estado y otros altos funcionarios, con la prevención legal de que la Presidencia de la República cuente con unidades de asesoría técnica y de coordinación dio lugar a que se expidiera el acuerdo presidencial, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 19 de enero de 1983, en cuya virtud se creó la Dirección del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República y se dispuso el funcionamiento de los gabinetes especializados de Economía, Asuntos Agropecuarios, Salud y Comercio Exterior, cada uno con su propio secretario técnico.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Con posterioridad, cada sexenio se ha modificado la estructura de esa área de asesoría y coordinación de la Presidencia de la República al gusto del titular del Ejecutivo Federal, mediante diversos acuerdos; así, al inicio del sexenio pasado, el 4 de diciembre del 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el acuerdo presidencial que para reestructurar la referida área, creó la Oficina de la Presidencia de la República, cuyo titular lo designaría el Ejecutivo Federal, bajo la denominación de Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República,<sup>128</sup> la cual debería contar con las siguientes unidades administrativas: Secretaría Particular del presidente de la República; Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales; Coordinación de Imagen y Opinión Pública; Coordinación de Comunicación Social; Coordinación de Asesores, y Coordinación General de Administración.

En dicho acuerdo presidencial, las atribuciones de la Oficina de la Presidencia de la República se hicieron consistir en:

- I. Coordinar las unidades administrativas de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación adscritas a la Presidencia de la República, en los términos que le instruya el titular del Ejecutivo Federal;
- II. Brindar al titular del Ejecutivo Federal el apoyo y la asesoría que no se encuentren exclusivamente encomendadas a otras unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- III. Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República;
- IV. Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República;
- V. Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional;
- VI. Dar seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;
- VII. Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República;
- VIII. Apoyar al titular del Ejecutivo Federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos;
- IX. Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República;
- X. Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras del Ejecutivo Federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero;
- XI. Recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República y turnarla para su adecuada atención;

<sup>128</sup> Esta Oficina de la Presidencia, vino a sustituir a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia, creada por acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1° de diciembre del 2000.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- XII. Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan;
- XIII. Conducir y evaluar las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República y coordinar, en esta materia, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- XIV. Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones del sector público, privado y social;
- XV. Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la normatividad aplicable y los lineamientos que, al efecto, determine el titular del Ejecutivo Federal, y
- XVI. Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

El anterior acuerdo presidencial tuvo corta vigencia pues fue abrogado por el diverso acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 21 de enero del 2008, mediante el cual se creó una nueva Oficina de la Presidencia de la República en la que ya no figuraron dentro de ella la Secretaría Particular y la Dirección General de Comunicación Social.

En los términos del citado Acuerdo presidencial publicado el 21 de enero del 2008, la Presidencia de la República se integraba con un complejo de unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, cuyos titulares eran designados por el presidente de la República; dichas unidades eran las siguientes:

- Oficina de la Presidencia de la República;
- Secretaría Particular, y
- Coordinación de Comunicación Social.

Al frente de la Oficina de la Presidencia de la República estaba el Jefe de la Oficina de la Presidencia de la República. Dicha unidad administrativa tenía las siguientes funciones:

- I. Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República;
- II. Brindar asesoría al titular del Ejecutivo Federal en los asuntos que éste le encomiende;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- III. Coordinar a los Secretarios Técnicos de los Gabinetes Especializados del Presidente de la República;
- IV. Coordinar el Secretariado Técnico del Consejo de Seguridad Nacional;
- V. Dar seguimiento al cumplimiento de los programas, proyectos especiales o demás responsabilidades a cargo de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal;
- VI. Conducir las tareas propias de la imagen y opinión pública vinculadas con el Presidente de la República;
- VII. Apoyar al titular del Ejecutivo Federal en la elaboración de discursos y mensajes públicos;
- VIII. Atender todo lo relacionado con las peticiones dirigidas al Presidente de la República y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan;
- IX. Llevar la administración de los recursos humanos, financieros y materiales de la Presidencia de la República, de conformidad con la normatividad aplicable y los lineamientos que, al efecto, determine el titular del Ejecutivo Federal, y
- X. Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

La Oficina de la Presidencia de la República, conforme a su reestructuración de enero del 2008, contaba para el desempeño de sus actividades, con una estructura integrada por las siguientes unidades administrativas:

- Coordinación de Gabinetes y Proyectos Especiales;
- Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental;
- Coordinación de Opinión Pública;
- Coordinación de Asesores, y
- Coordinación General de Administración.

Al frente de cada una de dichas unidades administrativas había un titular que era nombrado y removido libremente por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese entonces, la Secretaría Particular de la Presidencia de la República tenía asignadas las siguientes atribuciones:

- I. Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente de la República;
- II. Mantener las relaciones interinstitucionales de la Presidencia de la República con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones del sector público, privado y social;

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- III. Diseñar la agenda y el calendario de giras del Presidente de la República;
- IV. Coordinar, conjuntamente con el Estado Mayor Presidencial, las giras del Ejecutivo Federal y la asistencia de éste a eventos públicos, tanto en el interior del país como en el extranjero;
- V. Recibir la documentación dirigida a los servidores públicos de la Presidencia de la República y turnarla para su adecuada atención, y
- VI. Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el titular del Ejecutivo Federal.

Por su parte, la Coordinación de Comunicación Social, en 2008, tenía atribuida la conducción y evaluación de las tareas de comunicación social de la Presidencia de la República y la coordinación, en esta materia, de las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El 2 de abril del 2013 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República que abrogó el Acuerdo por el que se reestructuraron las unidades administrativas de la Presidencia de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de enero del 2008, y dispuso:

Artículo 3. El Presidente contará con el apoyo directo de la Oficina de la Presidencia, la cual se integra por las unidades siguientes:

- I. Jefatura de la Oficina de la Presidencia;
- II. Secretaría Particular del Presidente;
- III. Coordinación de Asesores del Presidente;
- IV. Coordinación de Comunicación Social, y
- V. Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional.

Los titulares de las unidades antes referidas, tendrán igual jerarquía entre sí y entre ellos no habrá preeminencia alguna; serán nombrados y removidos libremente por el Presidente y dependerán directamente de él.

Las unidades de la Oficina de la Presidencia se auxiliarán del personal que sea necesario para el debido ejercicio de sus funciones, de conformidad con las disposiciones aplicables.

La organización y funcionamiento del Estado Mayor Presidencial se regirá de conformidad con lo dispuesto por la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Área Mexicanos y el Reglamento del Estado Mayor Presidencial.

Entre las principales funciones del jefe de la Oficina de la Presidencia figuran las de:

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Acordar con el Presidente los asuntos de su competencia y los que estén encomendados a sus unidades de apoyo técnico;
- Asistir a las reuniones de gabinete a las que convoque el Presidente o el Secretario de Gobernación, en términos de lo dispuesto en la Ley Orgánica;
- Dar seguimiento a las políticas públicas y realizar su evaluación periódica, con el apoyo de las unidades que establece el presente Reglamento, con objeto de aportar elementos para la toma de decisiones;
- Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos del Presidente y solicitar los informes consecuentes;
- Brindar asesoría al Presidente en los asuntos que éste le encomiende;
- Dar seguimiento a los avances y al cumplimiento de los programas, proyectos y demás responsabilidades a cargo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que le encomiende el Presidente;
- Mantener, en coordinación con las áreas competentes, las relaciones interinstitucionales de la Oficina de la Presidencia con los sectores público, social y privado, y
- Dirigir y organizar las unidades de apoyo técnico a su cargo y establecer sistemas de coordinación y colaboración de éstas con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal para el debido ejercicio de sus funciones.

Dependen de la Jefatura de la Oficina de la Presidencia, las siguientes unidades de apoyo técnico:

- Secretaría Técnica de Gabinete;
- Coordinación de Opinión Pública;
- Coordinación de Estrategia y Mensaje Gubernamental;
- Coordinación de Vinculación;
- Coordinación de Estrategia Digital Nacional;
- Coordinación de Ciencia, Tecnología e Innovación, y
- Coordinación de Crónica Presidencial.

El artículo 13 del Reglamento en cita asigna al secretario particular del presidente de la República, las siguientes obligaciones y facultades:

- Dar puntual seguimiento a las órdenes y acuerdos que instruya el Presidente y realizar las acciones necesarias para verificar su cumplimiento;
- Mantener las relaciones interinstitucionales del Presidente con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y, en general, con otras instituciones de los sectores público, privado y social;
- Diseñar la agenda, el calendario de giras y asistencia a las actividades y eventos públicos del Presidente, en coordinación con el Estado Mayor Presidencial, tanto en el interior del país como en el extranjero;



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Atender las comunicaciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal al Presidente, y transmitir los acuerdos e instrucciones que el mismo determine;
- Tramitar las peticiones dirigidas al Presidente y asegurar su debida atención por parte de las áreas que correspondan;
- Recibir la documentación y comunicados dirigidos al Presidente y turnarla para su adecuada atención a las áreas que correspondan;
- Coordinar las áreas a su cargo para el debido cumplimiento de sus funciones e instruir las acciones necesarias para la colaboración con las demás unidades de la Oficina de la Presidencia, y
- Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende el Presidente.

A la Coordinación de Asesores del Presidente, el Reglamento en comentario le asigna, en su artículo 17, las siguientes atribuciones:

- Asistir a las reuniones de gabinete a las que sea convocado por el Presidente o el Secretario de Gobernación;
- Asesorar y apoyar al Presidente en los asuntos que le encomiende y formular los estudios, análisis, opiniones y recomendaciones que resulten procedentes;
- Solicitar a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal la información y datos que resulten necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones;
- Establecer mecanismos de coordinación con las demás unidades de la Oficina de la Presidencia para el cumplimiento de sus funciones;
- Dar seguimiento a indicadores relevantes de temas de carácter económico, social y político que le encomiende el Presidente, y formular los estudios y análisis correspondientes;
- Proveer al Presidente la información y datos necesarios para sus actividades, toma de decisiones y formulación de mensajes, y
- Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende expresamente el Presidente.

Por su parte, el artículo 18 del vigente Reglamento de la Oficina de la Presidencia de la República confiere a la Coordinación de Comunicación Social, las atribuciones siguientes:

- Proponer y aplicar los programas de comunicación social del Presidente y de la Oficina de la Presidencia, de conformidad con las políticas y lineamientos aplicables;
- Promover la coordinación y colaboración del Poder Ejecutivo Federal con los medios de comunicación del país y del extranjero, en coordinación con la Secretaría de Gobernación y las dependencias y entidades competentes;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Coordinar, con el apoyo de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, la realización de programas o campañas específicas de comunicación social, en términos de las disposiciones aplicables, así como la emisión de boletines y comunicados a los medios de comunicación;
- Informar a la opinión pública y a los medios de comunicación acerca de los asuntos competencia del Presidente y de la Oficina de la Presidencia, así como difundir sus objetivos, programas y acciones;
- Coordinar y atender las actividades de relaciones públicas del Presidente y de la Oficina de la Presidencia con los medios de comunicación, en coordinación con las dependencias de la Administración Pública Federal competentes;
- Operar las relaciones interinstitucionales de la Coordinación de Comunicación Social con las áreas de comunicación de los sectores público, social y privado;
- En coordinación con la Secretaría de Gobernación, intervenir en la formulación, regulación y conducción de la política de comunicación social del Gobierno Federal y en la relación con los medios masivos de información, así como participar en la orientación, supervisión y evaluación de los programas de comunicación social de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- Suscribir acuerdos y convenios con los sectores público, social y privado en las materias de su competencia y disponer las acciones para su ejecución, en coordinación con las dependencias y entidades competentes;
- Analizar, en coordinación con las unidades competentes, la información que difunden los medios de comunicación sobre el Presidente y la Oficina de la Presidencia;
- Establecer políticas respecto a publicaciones periódicas de la Oficina de la Presidencia de carácter informativo y de difusión;
- Compilar y distribuir entre los servidores públicos de la Oficina de la Presidencia la información publicada y difundida en los medios de comunicación del país y del extranjero;
- Cubrir los eventos institucionales del Presidente y de la Oficina de la Presidencia y diseñar y producir los materiales informativos y de difusión para radio, televisión y medios impresos, en coordinación con las instancias competentes;
- Enviar, en los términos de la normativa vigente, para su transmisión por radio, televisión y publicación en medios impresos, los materiales informativos y de difusión de la Oficina de la Presidencia, en coordinación con las instancias competentes;
- Coordinar las entrevistas y conferencias de prensa del Presidente y de los servidores públicos de la Oficina de la Presidencia;
- Atender los requerimientos de información de los medios de comunicación del país y del extranjero;

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Integrar y administrar el acervo documental y audiovisual de las actividades del Presidente que fueron objeto de difusión a través de los medios de comunicación del país y del extranjero;
- Promover la modernización administrativa, mejora regulatoria, gestión de la calidad y transparencia de los trámites y servicios en los asuntos de su competencia, y
- Las demás inherentes a las funciones anteriores y las que le encomiende el Presidente.

### B. La Secretaría de Estado

La Secretaría de Estado es un órgano de carácter político-administrativo, integrante de la administración pública centralizada, encargado de auxiliar de manera inmediata al titular del Poder Ejecutivo Federal. A las secretarías de Estado se les denomina dependencias, por depender directa y subordinadamente del titular del Poder Ejecutivo. Como dice Nava Negrete: “Es el órgano auxiliar más importante del presidente de la República, que se constituye por un grupo de atribuciones que otorga la LOAPF en términos del artículo 90 de la Constitución. Auxilia directamente al presidente en el cumplimiento de su papel de jefe de la administración pública federal”.<sup>129</sup>

Como hace notar el doctor Alejandro Carrillo Castro, a quien sigo en la evolución de la administración pública federal centralizada; en sus inicios el Estado mexicano se organizó bajo al esquema mínimo del Estado gendarme, conforme al cual la administración pública requiere atender cuando menos las siguientes tareas básicas: relaciones interiores, actualmente a cargo de la Secretaría de Gobernación; relaciones exteriores, desde entonces a cargo de la Secretaría de Relaciones Exteriores; defensa y seguridad nacional, en la actualidad a cargo de tres secretarías: Defensa Nacional, Marina, y Seguridad Pública; y por último, las tareas hacendarias, siempre atribuidas a la Secretaría de Hacienda, denominada, desde 1861, de Hacienda y Crédito Público.<sup>130</sup>

Bajo esta tesitura, al inicio de la administración pública mexicana, en 1821, sólo hubo cuatro secretarías de Estado y del Despacho: de Relaciones Exteriores e Interiores, de Hacienda, de Guerra y Marina, y la Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.

En 1836 las secretarías de Estado y del Despacho pasaron a ser Ministerios, que en el año de 1853 ascendieron a seis: de Gobernación; de Relaciones

<sup>129</sup> Alfonso Nava Negrete, *op. cit.*, p. 148.

<sup>130</sup> *Vid.* Alejandro Carrillo Castro, *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada*, México, INAP, 2006, p. 12.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Exteriores; de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública; de Hacienda; de Fomento, Colonización e Industria y Comercio; y de Guerra y Marina.

Un siglo después, en 1958, recuperado su nombre desde 1861, las secretarías ya eran quince: de la Presidencia de la República; de Hacienda y Crédito Público; del Patrimonio Nacional; de Industria y Comercio; del Trabajo y Previsión Social; de Recursos Hidráulicos; de Agricultura y Ganadería; de Comunicaciones y Transportes; de Obras Públicas; de Educación Pública; de Salubridad y Asistencia; de Relaciones Exteriores; de Gobernación; de la Defensa Nacional; y de Marina. A inicio del siglo XXI, las secretarías de Estado aumentaron a dieciocho, y en 2012 se dispone reducir a dieciséis.

La estructura interna de cada secretaría de Estado es definida por su Reglamento interior, expedido por el presidente de la República, con el refrendo del secretario de Estado correspondiente. La competencia de cada secretaría de Estado está establecida básicamente en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y los reglamentos interiores no pueden modificar la competencia de tales secretarías.

En los términos del artículo 91 constitucional, para ser secretario de Estado se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos. Ante tan reducidos requisitos, Jorge Fernández Ruiz expresa su extrañeza de la siguiente manera: “Llama la atención que no se establezcan requisitos de escolaridad, de experiencia o de solvencia moral, por lo que un secretario de Estado podrá ser un analfabeta, un profano en la materia o un sujeto con antecedentes penales”.<sup>131</sup>

El artículo 92 constitucional establece que para que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del presidente sean obedecidos deberán estar firmadas por el secretario de Estado a que el asunto corresponda. Este refrendo constituye a la vez una obligación y un derecho del secretario de Estado, quien, con su firma, participa en el perfeccionamiento de un acto del presidente de la República.

Se instituyó el refrendo ministerial en la *Constitución de Cádiz de 1812* como un medio para frenar el poder absoluto del monarca español, aunque en nuestro país, al tener un régimen presidencialista, el refrendo poco o nada limita el ejercicio del Poder Ejecutivo debido a que es el propio presidente de la República quien designa al secretario de Estado, pudiendo a su vez, removerlo libremente, por lo que el secretario, para mantenerse en el cargo, habrá de firmar cuanto decreto, reglamento o acuerdo le remita el presidente

<sup>131</sup> Jorge Fernández Ruiz, *op. cit.*, 2006, p. 527.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

de la República para su firma, pues si se negare puede ser removido del cargo y sustituido por alguien que no tendrá reparos en firmar el documento objetado.

Los secretarios de Estado deben dar cuenta al Congreso sobre el estado que guardan sus respectivos ramos; además, pueden ser citados por cualquiera de las cámaras del Congreso de la Unión, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio relativo a sus respectivos ramos o atribuciones.

De acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para todas las secretarías de Estado aplican las siguientes disposiciones:

- Al igual que todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, conducirán sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo, establezca el Ejecutivo Federal;
- Cada Secretaría de Estado formulará, respecto de los asuntos de su competencia; los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República;
- Al frente de cada Secretaría habrá un Secretario de Estado, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los Subsecretarios, Oficial Mayor, Directores, Subdirectores, Jefes y Subjefes de Departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales;
- Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables;
- Los secretarios de Estado serán responsables de mantener el control interno y de gestión de la dependencia o entidad que encabecen, con el apoyo de unidades de auditoría preventiva. Los propios titulares tendrán la obligación de nombrar a los auditores preventivos de su respectiva dependencia y entidad, con base en los perfiles que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para apoyar la política de control interno y la toma de decisiones relativas al cumplimiento de los objetivos y políticas institucionales, al óptimo desempeño de servidores públicos y órganos, a la modernización continua y desarrollo eficiente de la gestión administrativa y al correcto manejo de los recursos públicos;
- En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- República, se determinarán las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias, y
- Las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos establecerán sus correspondientes servicios de apoyo administrativo en materia de planeación, programación, presupuesto, informática y estadística, recursos humanos, recursos materiales, contabilidad, fiscalización, archivos y los demás que sean necesarios, en los términos que fije el Ejecutivo Federal.

En la actualidad, de conformidad con las modificaciones publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre del 2012, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contempla la existencia de las dieciséis secretarías de Estado que se relacionan a continuación:

- Secretaría de Gobernación;
- Secretaría de Relaciones Exteriores;
- Secretaría de la Defensa Nacional;
- Secretaría de Marina;
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Secretaría de Desarrollo Social;
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Secretaría de Energía;
- Secretaría de Economía;
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- Secretaría de Educación Pública;
- Secretaría de Salud;
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social;
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y
- Secretaría de Turismo.

Como se puede advertir, la modificación de diciembre del 2012 a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, suprimió tanto la Secretaría de Seguridad Pública como la Secretaría de la Función Pública, y transformó en Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, a la antigua Secretaría de la Reforma Agraria, dotándola de atribuciones adicionales en materia de urbanismo. Asimismo, el artículo segundo transitorio del Decreto que modificó la ley en cita en diciembre del 2012, previno que la Secretaría de la Función Pública seguirá funcionando hasta que entre en funciones el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Como dispone el artículo 11 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, los titulares de las secretarías de Estado ejercen las funciones de su competencia por acuerdo del presidente de la República, por consiguiente, requieren ser recibidos en acuerdo por el titular del Ejecutivo Federal con frecuente periodicidad, cuando menos semanalmente, para evitar rezago en el despacho de los asuntos de su competencia, lo que no puede ocurrir actualmente con la existencia de dieciocho secretarías de Estado, cuyo número es excesivo, como puede inferirse comparando con el número de unidades administrativas equivalentes existentes en la administración pública federal de los Estados Unidos, que sólo cuenta con doce, no obstante tener una población del triple de la de México, una extensión territorial de más del cuádruple de la mexicana, un sesenta por ciento más de entidades federativas, así como bases militares y despliegue de tropas en muchos países del mundo. Por tanto, comparto la propuesta de Jorge Fernández Ruiz de reducir a doce el número de secretarías de Estado de nuestra administración pública federal.

La disminución del número de secretarías no debe adoptarse sólo como medida de austeridad presupuestal, sino de racionalidad administrativa, a efecto de que el titular del Ejecutivo reciba en acuerdo, periódica y frecuentemente, a todos los secretarios de Estado, para evitar el rezago en el despacho de los asuntos de la administración pública federal centralizada, así como para no dar lugar a que los secretarios de Estado actúen sin acuerdo presidencial, pues en nuestro régimen presidencial, con un Ejecutivo unipersonal, esto sería indebido.

Por lo anterior, también debería desaparecer la Secretaría de Marina, fusionándola con la de la Defensa Nacional; la Secretaría de Energía y la de Turismo, debieran de incorporarse a la Secretaría de Economía, y la Secretaría de Desarrollo Social, debiera convertirse en una Dirección General de la Secretaría de Salud.

#### C. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal

Acorde con el artículo 1º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, puede asentarse que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es parte integrante de la Administración Pública Centralizada Federal.

En diciembre de 1994 se reformó el apartado “A” del artículo 102 constitucional, retirándole a la Procuraduría General de la República la función de Consejero Jurídico del Gobierno Federal. Mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de mayo de 1996 se

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para crear la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

De acuerdo con el artículo 4º de la referida ley orgánica, la función de consejero jurídico establecida en el apartado “A” del numeral 102 constitucional, la ejercerá la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, cuyo titular será un Consejero que dependerá directamente del presidente de la República, el cual será nombrado y podrá ser removido libremente por éste.

A la Consejería del Ejecutivo Federal le son aplicables las mismas disposiciones sobre presupuesto, contabilidad y gasto público que a las otras dependencias del Ejecutivo Federal. El artículo 43 de la ley en comento, establece:

Artículo 43.- A la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal corresponde el despacho de los asuntos siguientes:

- I. Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que éste le encomiende;
- II. Someter a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República todos los proyectos de iniciativas de leyes y decretos que se presenten al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, así como a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y darle opinión sobre dichos proyectos;
- III. Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales;
- IV. Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, nombramientos, resoluciones presidenciales y demás instrumentos de carácter jurídico, a efecto de someterlos a consideración y, en su caso, firma del Presidente de la República;
- V. Prestar asesoría jurídica cuando el Presidente de la República así lo acuerde, en asuntos en que intervengan varias dependencias de la Administración Pública Federal, así como en los previstos en el artículo 29 constitucional;
- VI. Coordinar los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal que apruebe el Presidente de la República y procurar la congruencia de los criterios jurídicos de las dependencias y entidades;
- VII. Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal, integrada por los responsables de las unidades de asuntos jurídicos de cada dependencia de la Administración Pública Federal, la que tendrá por objeto la coordinación en materia jurídica de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- El Consejero Jurídico podrá opinar previamente sobre el nombramiento y, en su caso, solicitar la remoción de los titulares de las unidades encargadas del apoyo jurídico de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;
- VIII. Participar, junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden normativo jurídico;
  - IX. Prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias;
  - X. Representar al Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los demás juicios en los que el titular del Ejecutivo Federal intervenga con cualquier carácter. La representación a que se refiere esta fracción comprende el desahogo de todo tipo de pruebas, y
  - XI. Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

Concomitantemente, el artículo 43 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal obliga a las dependencias de la administración pública federal a enviar a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal los proyectos de iniciativas de leyes o decretos que proponen someter al Congreso de la Unión, a una de sus cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por lo menos con un mes de anticipación a la fecha en que se pretendan presentar, salvo en los casos de las iniciativas de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y en aquellos otros de notoria urgencia a juicio del presidente de la República. Estos últimos serán sometidos al Titular del Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Consejería Jurídica. Asimismo, las demás dependencias y las entidades de la administración pública federal, están obligadas a proporcionar oportunamente a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal la información y apoyo que ésta requiera para el cumplimiento de sus funciones.

De la lectura del artículo 2º del ordenamiento jurídico en cita pudiera parecer que la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal es una dependencia más de la Administración Pública, de igual rango que una secretaría de Estado, sin embargo al analizar los numerales 43 y 43 bis del mismo ordenamiento, nos damos cuenta que la Consejería Jurídica no es una dependencia similar a las otras, ni en rango ni en cuanto a la naturaleza de sus funciones. Para corroborar lo anterior se requiere considerar las siguientes circunstancias:

- El titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal no forma parte del cuerpo colegiado mencionado en el artículo 29 constitucional, y de manera

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

expresa la Ley Orgánica de la Administración Pública lo excluye en su artículo 6º, cuando afirma que para los efectos del artículo 29 constitucional, el Presidente de la República acordará con todos los secretarios de Estado, y el Procurador General de la República;

- Cuando la Constitución en su artículo 90 habla de la distribución de los negocios del orden administrativo de la Federación se refiere de manera expresa a las secretarías de Estado y a los departamentos administrativos;
- El artículo 92 constitucional no menciona que el titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal deba ejercer el refrendo, y
- El artículo 93 constitucional no incluye al titular de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, entre los funcionarios que deben dar cuenta al Congreso, del estado que guarden la respectiva dependencia a su cargo.

Por lo anterior, y mediante una comparación entre el tratamiento que da nuestra Constitución a las secretarías de Estado y el establecido para la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, podemos llegar a la conclusión de que se trata de una dependencia de la administración pública federal centralizada, pero con rango inferior y naturaleza distinta a la de una secretaría de Estado.

#### D. Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética

El surgimiento de estas dependencias obedece al Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de Energía, del 20 de diciembre del 2013, lo que además de reformar el texto constitucional derivó en la expedición de un conjunto de leyes secundarias, amén de otras preexistentes que sufrieron modificaciones, entre las que se encuentra la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto del 2014.

Al respecto el artículo 28 constitucional, en su párrafo octavo, establece que el Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética. Se trata de nuevas dependencias de la administración pública centralizada federal, que se hayan dotadas de personalidad jurídica propia y autonomía técnica, operativa y de gestión; lo que crea una situación diversa a la que guardan las otras dependencias integrantes de la administración pública centralizada federal, como son, la Oficina de la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, en donde ninguna de éstas son personas jurídicas. Esta situación no se daba desde la existencia del departamento administrativo del Distrito Federal, el cual formaba parte de la administración pública centralizada federal, y contaba con personalidad jurídica propia.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

La existencia de los nuevos órganos ha quedado regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, tal como se observa en el artículo 43 Ter, que dispone:

La Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula.

Por su parte, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, reglamentaria en el párrafo octavo del artículo 28 constitucional, establece que las relaciones existentes entre los órganos reguladores y la Secretaría de Energía, y las demás dependencias de la administración pública federal, se realizarán mediante el Consejo de Coordinación del Sector Energético, el cual es presidido por el propio titular de la Secretaría de Energía.

Aunado a lo anterior no sobra decir que el Ejecutivo Federal a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, ejercerá sus facultades de regulación técnica y económica en materia de electricidad e hidrocarburos, con la finalidad de promover el desarrollo eficiente del sector energético.

En este escenario, el órgano regulador coordinado, denominado Comisión Nacional de Hidrocarburos, será el encargado de llevar a cabo lo relativo a los procesos de contratación para la exploración y extracción de hidrocarburos, además de tener a su cargo, específicamente, la regulación de tales actividades.

Tocante al órgano regulador coordinado, denominado Comisión Reguladora de Energía, la reforma constitucional y legal lo constituye como el encargado del otorgamiento de permisos en lo referente al espectro de actividades de transformación industrial que comprende el transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción y regasificación, así como el expendio al público de petróleo, gas natural, gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos. De igual forma también le compete la regulación y promoción de tales actividades, así como de las concernientes a la generación de electricidad, los servicios públicos

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

de transmisión y distribución eléctrica que no forman parte del servicio público y la comercialización de electricidad, entre otras.

En cuanto a su integración, tanto la Comisión Nacional de Hidrocarburos, como la Comisión Reguladora de Energía, cuentan con su respectivo órgano de gobierno, constituido por siete Comisionados, uno de los cuales es su presidente.

Para el nombramiento de los Comisionados, el Titular del Ejecutivo Federal, presentará una terna ante la Cámara de Senadores, la cual procederá a la designación de cada uno de los comisionados, con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En lo concerniente al Comisionado presidente de cada uno de los órganos reguladores coordinados en materia energética, la designación se efectuará de entre los integrantes de la terna que el presidente de la República presente al Senado; en caso de que éste llegara a rechazar a todos los integrantes de la terna, el Titular del Ejecutivo presentará de nuevo otra terna; y en caso de no ser tampoco aceptada, corresponderá al presidente de la República designar a uno de los integrantes de la terna como Comisionado presidente.

En opinión de quien escribe, la creación de los mencionados órganos reguladores coordinados en materia energética, no conserva los rasgos esencialmente distintivos de un órgano regulador, toda vez que han sido insertados en el ámbito de la administración pública centralizada federal, la cual es un engranaje de jerarquías, y en donde los referidos órganos reguladores se verán asfixiados y sometidos; a primera vista se advierte que la coexistencia e interacción con la Secretaría de Energía y el Consejo de Coordinación del Sector Energético, mermará la autonomía que les ha sido conferida. En realidad, no obstante el peculiar otorgamiento de personalidad jurídica, se trata de dependencias del Ejecutivo encuadradas en el terreno de la centralización administrativa, y en igualdad de rango que una secretaría de Estado, lo que pudiera propiciar el surgimiento de discrepancias y enfrentamientos con repercusiones negativas en la política energética a seguir, la cual es establecida, conducida y coordinada por la Secretaría de Energía, conforme al artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

## E. El Departamento Administrativo

Aun cuando no se explicitó formalmente, hasta antes de la Constitución de 1917, la administración pública federal centralizada se integraba, básicamente, por las oficinas del titular del Poder Ejecutivo y por las secretarías de Estado, o del despacho, como también se les llamaba, a las

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

que el Constituyente de Querétaro agregó una nueva figura organizacional: el departamento administrativo, el cual se acuñó en el molde de la organización jerárquica característico de la administración pública centralizada.

En efecto, el Constituyente queretano introdujo la figura del departamento administrativo con el propósito de distribuir las actividades de la administración pública en dos tipos de unidades administrativas: secretarías y departamentos; a las primeras pretendió reservar las actividades básicamente políticas, en tanto que a los departamentos pensó se les encomendaran las actividades eminentemente técnicas administrativas y la prestación de los servicios públicos.

En la práctica, los departamentos administrativos fueron una especie de secretarías de Estado de segunda categoría, cuyos titulares promovieron su transformación en secretarías de Estado; los departamentos administrativos que no lo lograron desaparecieron, como fueron los casos del Departamento de la Contraloría y del Departamento de la Industria Militar, por citar sólo un par de ejemplos.

En cambio, el Departamento de Instrucción Pública se convirtió en Secretaría de Educación Pública; el de Salubridad, en Secretaría de Salubridad y Asistencia; el del Trabajo, en Secretaría del Trabajo y Previsión Social; el de Turismo, en Secretaría de Turismo; el de Pesca, en Secretaría de Pesca; el de Asuntos Agrarios y Colonización, en Secretaría de la Reforma Agraria.

La estructura del departamento administrativo se configuraba con la jefatura del departamento, la secretaría general, la oficialía mayor, las direcciones generales, las subdirecciones generales, las direcciones de área, las subdirecciones de área, las jefaturas de oficina, las jefaturas de sección y las jefaturas de mesa.

En su versión original, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976, incluyó en su artículo primero a los departamentos administrativos entre las dependencias integrantes de la administración pública federal centralizada, señalando en su artículo como departamentos administrativos, al Departamento de Turismo –que más tarde se convirtió en Secretaría de Turismo–, al Departamento de Pesca –que después pasó a ser la Secretaría de Pesca– y el Departamento del Distrito Federal.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

El último departamento administrativo en desaparecer fue el Departamento del Distrito Federal, que había sido creado mediante la reforma a la fracción sexta del artículo 73 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de agosto de 1928 que, a instancias del general Álvaro Obregón, candidato a la presidencia de la República, suprimió el régimen municipal del Distrito Federal.

En efecto, el texto original de la fracción VI del artículo 73 constitucional era, en su parte relativa del tenor siguiente:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

- 1ª. El Distrito Federal y los Territorios se dividirán en Municipalidades, que tendrán la extensión territorial y número de habitantes suficientes para poder subsistir con sus propios recursos y contribuir a los gastos comunes.
- 2ª. Cada Municipalidad estará a cargo de un Ayuntamiento de elección popular directa.

A consecuencia de la reforma de 1928, la fracción sexta del artículo 73, en sus dos primeras bases quedó en los términos siguientes:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

(...)

Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal y Territorios, debiendo someterse a las bases siguientes:

- 1ª. El gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la Ley respectiva.
- 2ª. El gobierno de los territorios estará a cargo de Gobernadores que dependerán directamente del Presidente de la República, quien los nombrará y removerá libremente.

En rigor, el Departamento del Distrito Federal tuvo una naturaleza jurídica especial, resultante de una descentralización administrativa territorial, y por tanto, distinta a la de los departamentos administrativos típicos de la administración pública federal centralizada que son dependencias de las secretarías de Estado, y se regía por su propia Ley Orgánica, que tuvo numerosas versiones, la primera de las cuales fue expedida el 31 de diciembre de 1928 y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de la misma fecha, entrando en vigor al día siguiente.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

La Ley en cita dividió al Distrito Federal en un Departamento Central y 13 Delegaciones; el Departamento Central se formaba con el territorio de las que habían sido municipalidades de México, Tacuba, Tacubaya y Mixcoac; las Delegaciones eran las siguientes:

- Guadalupe Hidalgo;
- Atzacapotzalco;
- Ixtacalco;
- General Anaya;
- Coyoacán;
- San Ángel;
- La Magdalena-Contreras;
- Cuajimalpa;
- Tlalpan;
- Ixtapalapa;
- Xochimilco;
- Milpa Alta, y
- Tlalpan.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal era nombrado y removido libremente por el presidente de la República; en tanto que los Delegados eran designados por el Jefe del Departamento, con aprobación del titular del Ejecutivo Federal, quien, como establecía la reforma de la fracción sexta del artículo 73 constitucional, tenía a su cargo el gobierno del Distrito, el cual ejercía a través del Jefe del Departamento.

Como acabo de apuntar, el Departamento del Distrito Federal así creado, era de naturaleza jurídica distinta a la de los departamentos de la Administración Pública Federal, los cuales, a semejanza de las Secretarías de Estado, carecían de personalidad jurídica propia y se regían todos por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, entonces vigente, a diferencia del Departamento del Distrito Federal que tenía personalidad jurídica y patrimonio propios y se regía por su propia Ley Orgánica, como expresamente previno el artículo 44 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del tenor siguiente:

Al Departamento del Distrito Federal, corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Atender lo relacionado con el gobierno de dicha entidad en los términos de su Ley Orgánica, y
- II. Los demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

De esta suerte, el Departamento del Distrito Federal vino a ser producto de una descentralización administrativa territorial o por región, como lo expliqué en el Capítulo Tercero de este libro, al ocuparme de la descentralización como forma de organización de la administración pública.

## *2. La administración pública federal paraestatal*

El hecho de que en la legislación mexicana se denomine “paraestatal” a un sector de la administración pública, se presta para que se entienda como algo paralelo o junto al Estado, cuando en realidad se hace alusión a un sector de la administración pública constituido por un conjunto de “entidades” administrativas. No se trata de dos administraciones sino de una única administración pública, dividida en dos sectores: el centralizado y el paraestatal.

El concepto de administración pública paraestatal no aparecía en el texto original de la Constitución de 1917. Merced a la reforma al artículo 90 constitucional, publicada el 21 de abril de 1981, la administración pública paraestatal alcanzó rango constitucional.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone en su artículo 1° que la administración pública paraestatal se encuentra integrada por las siguientes entidades:

- Organismos descentralizados;
- Empresas de participación estatal;
- Instituciones nacionales de crédito;
- Organizaciones auxiliares nacionales de crédito;
- Instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y
- Fideicomisos.

En rigor, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas son empresas de participación estatal mayoritaria, como lo reconoce expresamente la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 46, que además establece:

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Por su parte, el artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales impone a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la obligación de publicar anualmente en el *Diario Oficial de la Federación*, la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal, obligación que, de conformidad con el artículo 3° del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, debe cumplirse dentro de los primeros quince días del mes de agosto de cada año.

Tanto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal como la Ley Federal de Entidades Paraestatales, utilizan el vocablo *entidad*, en su acepción de “colectividad considerada como unidad”.<sup>132</sup>

El empleo de la palabra *entidad* ocasiona que algunos autores asuman que tales unidades administrativas tienen personalidad jurídica propia, lo cual no es así en todos los casos, dado que los fideicomisos carecen de ella; además de que en cada caso se requiere, para su creación, de una ley del Congreso o un decreto del Ejecutivo Federal; aunque importa hacer notar que la doctrina es renuente a aceptar, para tal efecto, la vía del decreto presidencial, ya que “para otorgar personalidad jurídica a un ente colectivo de derecho público, es estrictamente necesaria la declaración formal de una ley emanada del Congreso de la Unión, específicamente para cada caso concreto y no una declaración general”.<sup>133</sup>

Es necesario analizar el caso concreto de cada una de las entidades paraestatales para saber a cuáles de ellas la legislación mexicana, o un decreto presidencial –como previene el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal–, les ha otorgado personalidad jurídica propia.

#### A. El organismo descentralizado

En las postrimerías del siglo XIX empezó a emerger el Estado de bienestar en sustitución del Estado liberal, con lo cual se incrementaron las actividades del Estado por asumir éste la prestación de servicios públicos y la realización de otras tareas socioeconómicas, tanto industriales y comerciales como culturales.

<sup>132</sup> Martín Alonso, *Enciclopedia del Idioma*. Aguilar, Madrid, t. II, p. 1750.

<sup>133</sup> Miguel Acosta Romero, *op. cit.*, p. 277.

María Guadalupe Fernández Ruiz

Para la realización de las nuevas actividades hubo necesidad de generar una forma de organización distinta a la centralización, habida cuenta que ésta, dada su rigidez, no permitía llevar a cabo las nuevas tareas con la celeridad y efectividad requeridas.

En ese contexto surgió el establecimiento público francés como producto de la descentralización administrativa por servicio; se trataba de personificar al servicio público, o sea, de crear una persona jurídica de derecho público para prestar un servicio público específico, por considerar que la estructura rígida de la organización jerárquica de la administración centralizada no permitía contar con la agilidad y rapidez de actuación requerida para una adecuada prestación. Esa persona jurídica de derecho público se denominó *establecimiento público*, caracterizado por tener cierta autonomía en distintos órdenes: jurídico [personalidad jurídica], financiero [patrimonio y presupuesto propios], normativo [regulación jurídica *ad hoc*], y de gestión [para realizar por sí mismo cuanto trámite y actividad requiere el logro de su objeto].

El éxito del establecimiento francés dio lugar a su imitación en diversos países; en México sirvió de modelo para crear al organismo descentralizado, bajo cuyo troquel se han creado las más importantes entidades del sector paraestatal. Para caracterizarlo, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece en su artículo 45: “Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten”.

La amplitud del artículo mencionado permite incluir un variopinto tipo de denominaciones en la categoría de organismos descentralizados: institutos, casas, centros, comisiones, hospitales, patronatos, talleres, etcétera, con la condición de ser creados por el Congreso de la Unión, o mediante decreto del Ejecutivo Federal, y tener personalidad jurídica y patrimonio propios.

Por su parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en su artículo 14, acota la noción de organismo descentralizado, al señalar:

“Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- II. La prestación de un servicio público o social; o
- III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

Conforme a la Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento, publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 15 de agosto del 2014,<sup>134</sup> sin contar a los que se encontraban en proceso de desincorporación, existían 102 organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, 93 sectorizados y 9 de ellos no sectorizados, según la siguiente relación:

### SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN:

- Archivo General de la Nación;
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, y
- Talleres Gráficos de México.

### SECRETARÍA DE LA DEFENSA NACIONAL:

- Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

### SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:

- Casa de Moneda de México;
- Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros;
- Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero;
- Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas;
- Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;
- Lotería Nacional para la Asistencia Pública;
- Pronósticos para la Asistencia Pública, y
- Servicio de Administración y Enajenación de Bienes.

### SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL:

- Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad;
- Instituto Mexicano de la Juventud;
- Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores, y
- Productos Forestales Mexicanos (en proceso de desincorporación).

### SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES:

- Comisión Nacional Forestal;
- Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, e
- Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático.

<sup>134</sup> *Diario Oficial de la Federación*. “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal Sujetas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento”, 15 de agosto del 2014.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

#### SECRETARÍA DE ENERGÍA:

- Instituto de Investigaciones Eléctricas;
- Instituto Mexicano del Petróleo, e
- Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.

#### SECRETARÍA DE ECONOMÍA:

- Centro Nacional de Metrología;
- Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, y
- Servicio Geológico Mexicano.

#### SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN:

- Colegio de Postgraduados;
- Comisión Nacional de las Zonas Áridas;
- Comité Nacional para el Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar;
- Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias;
- Instituto Nacional de Pesca, y
- Productora Nacional de Biológicos Veterinarios.

#### SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES:

- Aeropuertos y Servicios Auxiliares;
- Agencia Espacial Mexicana;
- Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos;
- Ferrocarriles Nacionales de México (en proceso de desincorporación), y
- Servicio Postal Mexicano.

#### SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA:

- Centro de Enseñanza Técnica Industrial;
- Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional;
- Colegio de Bachilleres
- Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica;
- Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional;
- Comisión Nacional de Cultura Física y Deporte;
- Comisión Nacional de Libros de Texto Gratuitos;
- Consejo Nacional de Fomento Educativo;
- Fondo de Cultura Económica;
- Instituto Mexicano de Cinematografía;
- Instituto Mexicano de la Radio;
- Instituto Nacional de Lenguas Indígenas;
- Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa;
- Instituto Nacional para la Educación de los Adultos, y
- Patronato de Obras e Instalaciones del Instituto Politécnico Nacional.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

### SECRETARÍA DE SALUD:

- Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas;
- Hospital General de México “Dr. Eduardo Liceaga”;
- Hospital General “Dr. Manuel Gea González”;
- Hospital Infantil de México Federico Gómez;
- Hospital Juárez de México;
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria “Bicentenario 2010”;
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca;
- Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán;
- Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca;
- Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío;
- Instituto Nacional de Cancerología;
- Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez;
- Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán;
- Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas;
- Instituto Nacional de Geriátrica;
- Instituto Nacional de Medicina Genómica;
- Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez;
- Instituto Nacional de Pediatría;
- Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes;
- Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz;
- Instituto Nacional de Rehabilitación;
- Instituto Nacional de Salud Pública, y
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

### SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL:

- Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, e
- Instituto del Fondo Nacional para el Consumo de los Trabajadores.

### SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO:

- Comisión Nacional de Vivienda, y
- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.

### PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA:

- Instituto Nacional de Ciencias Penales.

### CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA:

- Centro de Ingeniería y Desarrollo Industrial;
- Centro de Investigación Científica y de Educación Superior de Ensenada, Baja California;
- Centro de Investigación en Química Aplicada;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social;
- El Colegio de la Frontera Sur;
- Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”, e
- Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica.

#### ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS NO SECTORIZADOS:

- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas;
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas;
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología;
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
  
- Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores;
- Instituto Mexicano del Seguro Social;
- Instituto Nacional de las Mujeres, y
- Procuraduría de la Defensa del Contribuyente

### B. La empresa de participación estatal mayoritaria

En la doctrina, las empresas de participación estatal son llamadas empresas de economía mixta, por la posibilidad de invertir en ellas capital del Estado y de los particulares.

En México, se ha aprovechado ocasionalmente el rubro de empresas de participación estatal para crear empresas que, en realidad, son de la exclusiva propiedad del Estado, en las que no hay participación accionaria de los particulares, por lo que, en rigor, se pueden equiparar a sociedades unimembres, por ser empresas de un solo dueño: el Estado.

De acuerdo con el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son empresas de participación estatal mayoritaria, las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, en que se satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos:
  - A) Que el gobierno federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social;
  - B) Que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el gobierno federal; o

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- C) Que al gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien designar al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.

Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Conforme a la citada Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el 15 de agosto del 2013, sin contar a las que se encontraban en proceso de desincorporación, existían 68 empresas de participación estatal mayoritaria de la Administración Pública Federal, las cuales estaban sectorizadas de la siguiente forma:

**SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO:**

- Agroasemex, S.A.
- Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros, S.N.C.
- Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.
- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
- Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C.
- Nacional Financiera, S.N.C.
- Seguros de Crédito a la Vivienda SHF, S.A. de C.V.
- Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.

**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL:**

- Diconsa, S.A. de C.V.
- Liconsa, S.A. de C.V.

**SECRETARÍA DE ENERGÍA:**

- Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.
- I.I.I. Servicios, S.A. de C.V.
- Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, S.A. de C.V.
- P.M.I. Comercio Internacional, S.A. de C.V.

**SECRETARÍA DE ECONOMÍA:**

- Exportadora de Sal, S.A. de C.V.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

## SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN:

- Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.

## SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES:

- Administración Portuaria Integral de Altamira, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Coatzacoalcos, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Dos Bocas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Ensenada, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Guaymas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Lázaro Cárdenas, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Manzanillo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Mazatlán, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Progreso, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Madero, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Puerto Vallarta, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Salina Cruz, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tampico, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Topolobampo, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Tuxpan, S.A. de C.V.
- Administración Portuaria Integral de Veracruz, S.A. de C.V.
- Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Ferrocarril Chihuahua al Pacífico, S.A. de C.V. (en proceso de desincorporación).
- Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, S.A. de C.V.
- Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México, S.A. de C.V.
- Servicios Aeroportuarios de la Ciudad de México, S.A. de C.V.

## SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA:

- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

## SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA:

- Centro de Capacitación Cinematográfica, A.C.
- Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico de Tijuana, S.A. de C.V.
- Educal, S.A. de C.V.
- Estudios Churubusco Azteca, S.A.
- Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V.
- Televisión Metropolitana, S.A. de C.V.

## SECRETARÍA DE SALUD:

- Centros de Integración Juvenil, A.C.
- Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

SECRETARÍA DE TURISMO:

- Consejo de Promoción Turística de México, S.A. de C.V.
- FONATUR Constructora, S.A. de C.V.
- FONATUR Operadora Portuaria, S.A. de C.V.
- FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.
- FONATUR Prestadora de Servicios, S.A. de C.V.

CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA:

- Centro de Investigación Científica de Yucatán, A.C.
- Centro de Investigación en Alimentación y Desarrollo, A.C.
- Centro de Investigación en Geografía y Geomática “Ing. Jorge L. Tamayo”, A.C.
- Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.
- Centro de Investigación en Materiales Avanzados, S.C.
- Centro de Investigación y Asistencia en Tecnología y Diseño del Estado de Jalisco, A.C.
- Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico en Electroquímica, S.C.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
- Centro de Investigaciones Biológicas del Noroeste, S.C.
- Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.
- CIATEC, A.C. “Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas”.
- CIATEQ, A.C. Centro de Tecnología Avanzada.
- Corporación Mexicana de Investigación en Materiales, S.A. de C.V.
- El Colegio de la Frontera Norte, A.C.
- El Colegio de Michoacán, A.C.
- El Colegio de San Luis, A.C.
- Instituto de Ecología, A.C.
- Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.

### C. El fideicomiso público

De acuerdo con el artículo 381 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, en virtud del fideicomiso, el fideicomitente transmite a una institución fiduciaria la propiedad o la titularidad de uno o más bienes o derechos, según sea el caso, para ser destinados a fines lícitos y determinados.

El fideicomiso es, pues, un negocio jurídico, que se realiza con la intención de que produzca consecuencias jurídicas. El elemento principal del fideicomiso es el fideicomitente ya que es el creador del fideicomiso. Tratándose de fideicomisos constituidos en el ámbito de la Administración Pública Federal Centralizada, únicamente la Secretaría de Hacienda puede

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

ser fideicomitente, así lo establece el artículo 41 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

No basta que un fideicomiso sea público para que sea entidad paraestatal, pues al respecto el artículo 40 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, señala:

Los fideicomisos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta ley.

De acuerdo con la mencionada Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal, publicada el 15 de agosto del 2013, sin considerar a los que se encuentran en proceso de desincorporación, existían 19 fideicomisos públicos, que eran entidades paraestatales, mismos que se encontraban sectorizados de la siguiente manera:

En la Secretaría de Hacienda y Crédito Público:

- Fondo de Capitalización e Inversión del Sector Rural;
- Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura;
- Fondo de Garantía y Fomento para las Actividades Pesqueras;
- Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda;
- Fondo Especial de Asistencia Técnica y Garantía para Créditos Agropecuarios, y
- Fondo Especial para Financiamientos Agropecuarios.

En la Secretaría de Desarrollo Social:

- Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías.

En la Secretaría de Economía:

- Fideicomiso Pro México, y
- Fideicomiso de Fomento Minero.

En la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación:

- Fideicomiso de Riesgo Compartido, y
- Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

En la Secretaría de Comunicaciones y Transportes:

- Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional.

En la Secretaría de Educación Pública:

- Fideicomiso de los Sistemas Normalizado de Competencia Laboral y de Certificación de Competencia Laboral, y
- Fideicomiso para la Cineteca Nacional.

En la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano:

- Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, y
- Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares.

En la Secretaría de Turismo:

- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.

En el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología:

- Fondo de Información y Documentación para la Industria, y
- Fondo para el Desarrollo de Recursos Humanos.

### 3. *La Empresa Productiva del Estado, nueva forma de gestión de la empresa pública*

A las tradicionales formas de gestión de la empresa pública empleadas en México hasta el año del 2012 inclusive, se agregó en el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto la figura de la empresa productiva del Estado, resultante de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre del 2013, y que modificó los artículos 25, 27 y 28 del máximo cuerpo normativo de nuestro sistema jurídico.

La metamorfosis operada en Petróleos Mexicanos, y en la Comisión Federal de Electricidad, producto de la referida reforma constitucional en materia energética, ha transformado la naturaleza jurídica de estas entidades, que de ser organismos descentralizados de la administración pública, han quedado constituidas como empresas productivas del Estado.

Se trata de un nuevo tipo de entidades que al ser empresas públicas, materialmente son parte de la administración del Estado; hablamos de Petróleos Mexicanos, y Comisión Federal de Electricidad, que son ahora reconocidas por el ordenamiento jurídico mexicano como *empresas productivas del Estado*.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

En efecto, tanto la Ley de Petróleos Mexicanos, como la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, ambas publicadas el 11 de agosto del 2014 en el *Diario Oficial de la Federación*, les dan a cada una de las citadas empresas, el carácter de empresas productivas del Estado, de propiedad exclusiva del Gobierno Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios; amén de contar con autonomía técnica, operativa y de gestión. Revestidas con nuevas características, guardan importantes semejanzas con empresas privadas, pero al ser propiedad del Gobierno Federal, éste, mantendrá siempre el control sobre ellas, según dispone el numeral 25 del texto constitucional.

En el esquema de la empresa productiva del Estado es crucial la generación de valor económico, así como un objetivo comercial e industrial; situación que manifiesta congruencia con los principios de gobierno corporativo. A este respecto, la administración de tales empresas deberá entenderse como un sistema de gestión institucional que orienta la actuación y la toma de decisiones a la generación de valor económico, mediante la maximización de la utilidad, la optimización de los costos, gastos e inversiones y la implementación de procesos productivos eficientes.<sup>135</sup>

Lo anterior se evidencia en la Ley de Petróleos Mexicanos, así como en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, cuando en sus respectivos articulados señalan:

Artículo 4. Petróleos Mexicanos tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario, así como actuar de manera transparente, honesta, eficiente, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental, y procurar el mejoramiento de la productividad para maximizar la renta petrolera del Estado y contribuir con ello al desarrollo nacional.

Artículo 4. La Comisión Federal de Electricidad tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario.

En cuanto a su objeto, Petróleos Mexicanos lleva a cabo, en términos de la legislación aplicable, la exploración y extracción del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, así como su recolección, venta y comercialización. Asimismo la Ley de Petróleos

<sup>135</sup> Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril del 2015.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Mexicanos le permite realizar las siguientes actividades que podrán ser efectuadas tanto al interior del país, como en la zona económica exclusiva o en el extranjero:

- La refinación, transformación, transporte, almacenamiento, distribución, venta, exportación e importación de petróleo e hidrocarburos y los productos que se obtengan de su refinación o procesamiento y sus residuos, y la prestación de servicios relacionados con dichas actividades;
- El procesamiento de gas y las actividades industriales y comerciales de la petroquímica;
- El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas, geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros y todas aquellas relacionadas con la exploración, extracción y demás actividades que forman parte de su objeto, a precios de mercado;
- La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía distintas a las derivadas de los hidrocarburos que le permitan cumplir con su objeto, así como la generación y comercialización de energía eléctrica conforme a las disposiciones aplicables;
- La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en las industrias petrolera, petroquímica y química, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados; estas actividades las podrá realizar directamente, a través del Instituto Mexicano del Petróleo, o a través de cualquier tercero especializado;
- El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga;
- La comercialización de productos de fabricación propia a través de redes de comercialización, así como la prestación de servicios vinculados a su consumo o utilización;
- La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y
- Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

Tocante al objeto de la Comisión Federal de Electricidad, éste consiste en la prestación, en términos de la legislación aplicable, del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, por cuenta y orden del Estado mexicano. En el cumplimiento de su objeto público, como empresa productiva del Estado, podrá realizar las actividades siguientes ya sea dentro del país o en el extranjero:

- La generación dividida en unidades y comercialización de energía eléctrica y productos asociados, incluyendo la importación y exportación de éstos,

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- de acuerdo con la Ley de la Industria Eléctrica, y en términos de la estricta separación legal que establezca la Secretaría de Energía;
- La importación, exportación, transporte, almacenamiento, compra y venta de gas natural, carbón y cualquier otro combustible;
  - El desarrollo y ejecución de proyectos de ingeniería, investigación, actividades geológicas y geofísicas, supervisión, prestación de servicios a terceros, así como todas aquellas relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica y demás actividades que forman parte de su objeto;
  - La investigación, desarrollo e implementación de fuentes de energía que le permitan cumplir con su objeto, conforme a las disposiciones aplicables;
  - La investigación y desarrollo tecnológicos requeridos para las actividades que realice en la industria eléctrica, la comercialización de productos y servicios tecnológicos resultantes de la investigación, así como la formación de recursos humanos altamente especializados;
  - El aprovechamiento y administración de inmuebles, de la propiedad industrial y la tecnología de que disponga y que le permita la prestación o provisión de cualquier servicio adicional tales como, de manera enunciativa, construcción, arrendamiento, mantenimiento y telecomunicaciones. La Comisión Federal de Electricidad podrá avalar y otorgar garantías en favor de terceros;
  - La adquisición, tenencia o participación en la composición accionaria de sociedades con objeto similar, análogo o compatible con su propio objeto, y
  - Las demás actividades necesarias para el cabal cumplimiento de su objeto.

Para la consecución de su objeto, ambas empresas productivas del Estado podrán realizar las actividades conducentes por sí mismas o con el apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, o bien, a través de la celebración de contratos, convenios, alianzas o asociaciones o cualquier acto jurídico, con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional. Lo anterior evidencia que en el esquema de las empresas productivas del Estado existe amplia apertura para la participación de empresas privadas.

Es notable la preeminencia del gobierno corporativo<sup>136</sup> en la estructura, organización y funcionamiento de estas empresas; en sus respectivos ordenamientos jurídicos anteriormente citados, queda asentado que

<sup>136</sup> Según lo asentado en el documento denominado *Principios de Gobierno Corporativo de la OCDE*, “El gobierno corporativo abarca toda una serie de relaciones entre el cuerpo directivo de una empresa, su Consejo, sus accionistas y otras partes interesadas. El gobierno corporativo también proporciona una estructura para el establecimiento de objetivos por parte de la empresa, y determina los medios que pueden utilizarse para alcanzar dichos objetivos y para supervisar su cumplimiento”. <http://www.oecd.org/daf/corporategovanceprincipios/37191543.pdf> (consultado el 24-05-15).

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

adoptarán las mejores prácticas corporativas y empresariales a nivel nacional e internacional. Tanto la Ley de Petróleos Mexicanos, como la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, cuentan cada una con un Título Segundo denominado “Del Gobierno Corporativo”, en el que se establecen las bases de su organización y administración.

### ***Gobierno corporativo de Petróleos Mexicanos***

En cuanto al gobierno corporativo de Petróleos Mexicanos, es dirigido y administrado por un Director General y un Consejo de Administración.

Al Consejo de Administración, órgano supremo de administración de Petróleos Mexicanos, le compete ser responsable de la definición de las políticas, lineamientos y visión estratégica y planeación integral de Petróleos Mexicanos y de sus empresas productivas subsidiarias y filiales; lo que entre otras cuestiones implica:

- La conducción central y la dirección estratégica de las actividades empresariales, económicas e industriales de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales;
- Fijar directrices, prioridades y políticas generales relativas a la producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación, administración general, seguridad, salud y protección ambiental, finanzas, presupuesto y otras que se relacionen con las actividades de Petróleos Mexicanos;
- Aprobación, revisión y, en su caso, actualización anual del Plan de Negocios de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias;
- Aprobación de directrices, prioridades y políticas generales relacionadas con las inversiones de Petróleos Mexicanos, de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, y con la celebración de alianzas estratégicas y asociaciones con personas físicas o morales;
- Vigilancia y evaluación del desempeño de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y sus directivos;
- Designación y remoción de los titulares de las Empresas Productivas Subsidiarias, así como de los miembros propietarios y suplentes de los consejos de administración de dichas Empresas.

El Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos se integra por diez consejeros, de la manera siguiente:

- El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y contará con voto de calidad;
- El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal, y
- Cinco consejeros independientes, designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y sin carácter de servidores públicos.

Petróleos Mexicanos podrá contar con empresas productivas subsidiarias, y con empresas filiales. La creación, fusión o escisión de empresas productivas subsidiarias y de empresas filiales, será aprobada por el Consejo de Administración a propuesta del Director General. El Consejo de Administración emitirá el Acuerdo respectivo, mismo que será su instrumento de creación, y que deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

Cada una de las empresas productivas subsidiarias es una empresa productiva del Estado; con personalidad jurídica y patrimonio propios; se encuentran bajo la conducción, dirección y coordinación de Petróleos Mexicanos, el cual podrá valerse de estas empresas para la realización de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. Asimismo su organización y funcionamiento se realiza conforme a lo establecido en la Ley de Petróleos Mexicanos.

En el Acuerdo de Creación de cada una de dichas empresas, emitido por el Consejo de Administración y publicado cada uno de ellos en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril del 2015, se determina que la creación de la empresa productiva en cuestión, obedece a la necesidad de modernizar esta línea de negocios, para enfrentar los retos de la industria energética nacional e internacional, dotando a ésta de las cualidades necesarias para competir en un mercado abierto. Para estos efectos se requiere una estructura y organización que permitan eficientar los recursos, simplificar los procesos administrativos y adoptar las mejores prácticas corporativas, empresariales y operativas para elevar la productividad.

En consecuencia, al momento presente, Petróleos Mexicanos, cuenta con las siguientes empresas productivas subsidiarias:

- Pemex Cogeneración y Servicios;
- Pemex Etileno;
- Pemex Exploración y Producción;
- Pemex Fertilizantes;
- Pemex Logística;
- Pemex Perforación y Servicios, y
- Pemex Transformación Industrial.



### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Respecto a las empresas filiales, el artículo 61 de la citada Ley de Petróleos Mexicanos, dispone que:

“Son empresas filiales de Petróleos Mexicanos aquellas en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera.

Las empresas filiales no serán entidades paraestatales y tendrán la naturaleza jurídica y se organizarán conforme al derecho privado del lugar de su constitución o creación.

Las empresas filiales nacionales que tengan por objeto la compraventa o comercialización de hidrocarburos se sujetarán a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley del Banco de México”.

Por cuanto toca al Director General de Petróleos Mexicanos, será nombrado por el Ejecutivo Federal; en caso de remoción, ésta podrá ser realizada de manera discrecional por el mismo Ejecutivo Federal o por el Consejo de Administración, cuando así lo decidan al menos siete de sus diez integrantes.

Para ser Director General de Petróleos Mexicanos, se deberá cumplir los mismos requisitos que la Ley de Petróleos Mexicanos establece para los consejeros:

- Contar con título profesional en las áreas de derecho, administración, economía, ingeniería, contaduría o materias afines a la industria de los hidrocarburos, con una antigüedad no menor a cinco años al día de la designación;
- Haberse desempeñado, al menos por diez años, en actividades que proporcionen la experiencia necesaria para cumplir con las funciones de consejero de Petróleos Mexicanos, ya sea en los ámbitos profesional, docente, o de investigación;
- No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena; ni encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente o, en su caso, penalmente, para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- No tener litigio pendiente con Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias o alguna de sus empresas filiales, y

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien, sentencia condenatoria firme.

Las personas que con anterioridad a su designación hayan sido consejeros en empresas competidoras de Petróleos Mexicanos, sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales, o que les hayan prestado servicios de asesoría o representación, deberán revelar tal circunstancia al Ejecutivo Federal. El incumplimiento de esta obligación tendrá como consecuencia la remoción inmediata, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

En los casos en que un consejero del Gobierno Federal sea un Secretario de Estado, no será necesario que reúna los requisitos señalados anteriormente.

Corresponden al Director General la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de Petróleos Mexicanos, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos aprobados por el Consejo de Administración; la tramitación y resolución de todos los asuntos que competen a Pemex, salvo aquéllos que le correspondan al Consejo de Administración. Asimismo se encuentra facultado para coordinar las actividades de las Empresas Productivas Subsidiarias, y de ser el caso, de las Empresas Filiales, de manera directa o a través de las direcciones o áreas de Petróleos Mexicanos.

### ***Gobierno corporativo de la Comisión Federal de Electricidad***

Para la dirección y administración de la Comisión Federal de Electricidad, se contará con un Consejo de Administración y un Director General.

Al Consejo de Administración, órgano supremo de administración de la Comisión Federal de Electricidad, le compete ser responsable de definir políticas, lineamientos y visión estratégica de la Comisión Federal de Electricidad, de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales; para lo cual realizara, entre otras, las siguientes actividades:

- Conducción central y dirección estratégica de actividades empresariales, económicas e industriales de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales;
- Fijar directrices, prioridades y políticas generales relativas a producción, productividad, comercialización, desarrollo tecnológico, investigación,

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- administración general, seguridad, salud y protección ambiental, finanzas, presupuesto y otras que se relacionen con las actividades de la Comisión Federal de Electricidad;
- Aprobación, revisión y, actualización anual del Plan de Negocios de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias, con base en una proyección a cinco años, y, conforme a éste, el programa operativo y financiero anual;
  - Aprobación de directrices, prioridades y políticas generales relacionadas con las inversiones de la Comisión Federal de Electricidad, de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales, y con la celebración de alianzas estratégicas y asociaciones con personas físicas o morales, debiendo señalar, en ambos casos, aquellas que por su importancia o trascendencia deban ser autorizadas por el propio Consejo;
  - Aprobación, a propuesta del Director General, de directrices, disposiciones y políticas generales para las contrataciones que realicen la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales;
  - Aprobación y expedición a propuesta del Director General, del Estatuto Orgánico de la Comisión Federal de Electricidad, que contendrá la estructura y organización básicas y las funciones que correspondan a las distintas áreas y líneas de negocio que integran la empresa, así como los directivos o empleados que tendrán la representación de la misma y aquellos que podrán otorgar poderes en nombre de la empresa y las reglas de funcionamiento del Consejo de Administración y de sus comités;
  - Vigilancia y evaluación del desempeño de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales y sus directivos, y
  - Vigilancia sobre los actos de la Comisión Federal de Electricidad, de manera que no contraríen las condiciones de acceso abierto, la operación eficiente o la competencia en los sectores en que participe, o el mandato y objeto de la Comisión Federal de Electricidad.

En cuanto a la integración del Consejo de Administración, éste se conformará por diez consejeros, de la manera siguiente:

- El titular de la Secretaría de Energía, quien lo presidirá y tendrá voto de calidad;
- El titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- Tres consejeros del Gobierno Federal designados por el Ejecutivo Federal;
- Cuatro Consejeros Independientes que serán designados por el Ejecutivo Federal y ratificados por el Senado de la República, quienes ejercerán sus funciones de tiempo parcial y no tendrán carácter de servidores públicos, y
- Un consejero designado por los trabajadores de la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

En lo concerniente al Director General de la Comisión Federal de Electricidad, será nombrado por el Ejecutivo Federal; en caso de remoción, ésta podrá ser realizada de manera discrecional por el mismo Ejecutivo Federal o por el Consejo de Administración, cuando así lo decidan al menos siete de sus diez integrantes.

Para ser Director General de la Comisión Federal de Electricidad, se deberá cumplir los mismos requisitos que la Ley de la Comisión Federal de Electricidad establece para los consejeros:

- Contar con título profesional en las áreas de derecho, administración, economía, ingeniería, contaduría o materias afines a la industria de los hidrocarburos, con una antigüedad no menor a cinco años al día de la designación;
- Haberse desempeñado, al menos por diez años, en actividades que proporcionen la experiencia necesaria para cumplir con las funciones de consejero de la Comisión Federal de Electricidad, ya sea en los ámbitos profesional, docente, o de investigación;
- No haber sido condenado mediante sentencia firme por delito doloso que le imponga pena de prisión. Tratándose de delitos patrimoniales dolosos, cualquiera que haya sido la pena; ni encontrarse, al momento de la designación, inhabilitado o suspendido administrativamente o, en su caso, penalmente, para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- No tener litigio pendiente con la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias o alguna de sus empresas filiales, y
- No haber sido sancionado con motivo de una investigación de carácter administrativo, por infracciones graves, o penal, por violaciones a las leyes nacionales o extranjeras, que hayan tenido como conclusión cualquier tipo de resolución o acuerdo que implique expresamente la aceptación de la culpa o responsabilidad, o bien, sentencia condenatoria firme.

Las personas que con anterioridad a su designación hayan sido consejeros en empresas competidoras de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias o empresas filiales, o que les hayan prestado servicios de asesoría o representación, deberán revelar tal circunstancia al Ejecutivo Federal. El incumplimiento de esta obligación tendrá como consecuencia la remoción inmediata sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

En los casos en que un consejero del Gobierno Federal sea un Secretario de Estado, no será necesario que reúna los requisitos señalados anteriormente.

Es responsabilidad del Director General, la gestión, operación, funcionamiento y ejecución de los objetivos de la Comisión Federal de Electricidad, sujetándose a las estrategias, políticas y lineamientos

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

aprobados por el Consejo de Administración, lo que entre otras cuestiones implica:

- La administración y representación legal de la empresa, en términos de la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, con las más amplias facultades para actos de dominio, administración, pleitos y cobranzas;
- Ejecución de los acuerdos y decisiones del Consejo de Administración;
- Formulación y presentación para autorización del Consejo de Administración del Plan de Negocios y el programa operativo y financiero anual de trabajo;
- Enviar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la información presupuestaria y financiera referente a la Comisión Federal de Electricidad y sus empresas productivas subsidiarias;
- Administración del patrimonio de la empresa y disposición de sus bienes conforme a lo establecido en la Ley de la Comisión Federal de Electricidad y en las políticas y emitidas por el Consejo de Administración;
- Instrumentación y administración de los sistemas de seguridad de los bienes e instalaciones de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales, en coordinación con las dependencias competentes de los tres órdenes de gobierno;
- Instrumentación y administración de los mecanismos de seguridad, salud y protección y seguridad industrial de la Comisión Federal de Electricidad, sus empresas productivas subsidiarias y, en su caso, empresas filiales, así como los mecanismos y procedimientos para controlar la calidad y continuidad de las operaciones industriales y comerciales, y
- Dirección del diseño e implementación de los programas de prevención en materia eléctrica, de seguridad operativa, equilibrio ecológico y preservación del medio ambiente que sean aplicables.

La Comisión Federal de Electricidad puede tener empresas productivas subsidiarias, así como empresas filiales. En el primer caso, se trata de empresas productivas del Estado con personalidad jurídica y patrimonio propios, a través de las cuales la Comisión Federal de Electricidad realizará las actividades referentes a transmisión y distribución de energía.

Se consideran empresas filiales de la Comisión Federal de Electricidad aquellas en donde ésta participe ya sea directa o indirectamente, con más del 50% por ciento de su capital social, pudiendo ser constituidas acorde a la legislación mexicana o extranjera; con naturaleza jurídica y organización del lugar donde se constituyan. Cabe decir que dichas empresas filiales no serán entidades paraestatales.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

### **III. La administración pública federal del Poder Legislativo**

No está sujeto a discusión el hecho de que la administración pública federal no se ubica toda en el Poder Ejecutivo, dado que algunas de sus porciones se ubican en otros ámbitos, como en los del Poder Legislativo y el Poder Judicial, así como en los de los organismos constitucionales autónomos, y en los de las universidades públicas a las que la Ley les confiere autonomía.

En 1788, el abogado y político estadounidense, Alexander Hamilton, decía: “La administración del gobierno, en su más amplio sentido, abarca toda la actividad del cuerpo político, lo mismo legislativa que ejecutiva y judicial; pero en su significado más usual y posiblemente más preciso, se contrae a la parte ejecutiva y corresponde al campo del departamento ejecutivo”.<sup>137</sup>

Con el transcurrir de los años se ha hecho cada vez más evidente la actividad propia de la administración pública que se realiza fuera de la órbita del Poder Ejecutivo, por estructuras expresamente creadas para realizar dicha actividad. La administración pública del Poder Legislativo está compuesta por dos porciones, ubicadas, una, en la Cámara de Diputados, y la otra en la Cámara de Senadores.

#### *1. La administración pública de la Cámara de Diputados*

Como previene el artículo 47 de la Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, para la coordinación y ejecución de las tareas que permitan el mejor cumplimiento de las funciones legislativas y la atención eficiente de sus necesidades administrativas y financieras, la Cámara de Diputados cuenta con una Secretaría General, a la que se agrega una Unidad de Capacitación y Formación Permanente de los integrantes de los servicios parlamentarios, administrativos y financieros; una Coordinación de Comunicación Social, y una Contraloría Interna, que en suma integran el área de administración pública centralizada de la Cámara de Diputados.

Se ubica también dentro del ámbito de la Cámara de Diputados, pero en su segmento de administración desconcentrada, la Auditoría Superior de la Federación, que es la entidad de fiscalización superior de la Federación prevista en el artículo 79 constitucional, la cual puede equipararse a un órgano desconcentrado de dicha Cámara, toda vez que forma parte de ella, está dotada de autonomía técnica y de gestión, y subordinada a la Unidad de Evaluación dependiente de la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados, unidad administrativa facultada para vigilar y disciplinar al

<sup>137</sup> Citado por Jorge Fernández Ruiz, *Poder Legislativo*, México, UNAM/Porrúa, 2003.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

personal de la Auditoría Superior, incluido su titular, pudiendo imponerle sanciones administrativas.

### *2. La Secretaría General de la Cámara de Diputados*

Tiene a su cargo la Secretaría General de la Cámara de Diputados el manejo y administración de los recursos humanos, materiales y financieros de la Cámara de Diputados, circunstancia que la acredita como un área de la administración pública federal situada en el ámbito del Poder Legislativo que para el logro de sus propósitos, cuenta, a su vez, con dos secretarías: la Secretaría de Servicios Parlamentarios y la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, estructuradas jerárquicamente en un esquema de *supra* subordinación, producto de la centralización administrativa, que le identifica como la administración pública centralizada de la Cámara de Diputados.

En ese esquema jerárquico característico de la administración pública centralizada, la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, atribuye la mayor parte de las actividades administrativas de la Cámara de Diputados a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, las cuales, se realizan en ejercicio de la función administrativa. Entre ellas cabe mencionar las siguientes:

Por conducto de su Dirección General de Recursos Humanos, conduce los procesos de reclutamiento, selección, contratación, promoción y evaluación permanente de los trabajadores que no forman parte del Servicio de Carrera. Asimismo, elabora las nóminas y las listas de pago de honorarios por servicios profesionales.

A través de su Dirección General de Finanzas, tramita y obtiene de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la ministración de los recursos financieros autorizados en el presupuesto de egresos de la Cámara; administra los recursos financieros de la Cámara; integra la cuenta pública de la Cámara; ordena y analiza las operaciones contables realizadas por la Cámara; formula los estados financieros de la Cámara.

Por conducto de su Dirección General de Recursos Materiales y Servicios: contrata la adquisición de bienes y servicios que necesiten los órganos y áreas de la Cámara de Diputados; realiza el registro, almacenamiento, inventario, resguardo y control de los bienes de la Cámara.

La Dirección General de Tecnologías de Información, adscrita a la Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros, se encarga del

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

apoyo técnico para adquisiciones de bienes informáticos; administrar el archivo general de documentación de carácter administrativo; administrar los sistemas y equipos de informática y telecomunicaciones, y desarrollar los servicios de *intranet* y página Web.

Adscrita formalmente a la Secretaría General de la Cámara de Diputados, en un esquema jerárquico de *supra* subordinación, típico de la administración pública centralizada, la Secretaría de Servicios Parlamentarios, tiene a su cargo la coordinación de los programas y actividades que apoyan el proceso legislativo y parlamentario de la Cámara de Diputados, con oportunidad, imparcialidad y objetividad; así como compilar, registrar y efectuar el seguimiento de los acuerdos del Pleno y órganos de gobierno de la Cámara de Diputados; además de coordinar los análisis e investigaciones que realizan los centros de estudios de la misma.

### *3. La administración pública Federal de la Cámara de Senadores*

A diferencia de la Cámara de Diputados que sólo tiene una Secretaría General, el Senado de la República cuenta con dos Secretarías Generales: la de Servicios Administrativos y la de Servicios Parlamentarios, que en su conjunto conforman la administración pública centralizada de la Cámara de Senadores, y por tanto organizada jerárquicamente, a cuyo cargo queda la administración y manejo de los recursos humanos, financieros y materiales del Senado de la República, de manera parecida a como lo hace la Secretaría General de la Cámara de Diputados a través de su Secretaría de Servicios Administrativos y Financieros y de su Secretaría de Servicios Parlamentarios, por lo que omito realizar su análisis detallado.

## **IV. La administración pública federal del Poder Judicial**

La parcela de administración pública existente en la estructura del Poder Judicial de la Federación está constituida por el Consejo de la Judicatura Federal, órgano colegiado que por mandato constitucional está encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial, de dicho Poder, con excepción de la Suprema Corte de Justicia.

### *1. Antecedentes del Consejo de la Judicatura Federal*

Las tareas de naturaleza administrativa efectuadas por el Poder Judicial de la Federación llegaron a formar parte de la competencia del Ministerio o Secretaría de Justicia en el siglo XIX.<sup>138</sup> Dicho órgano llegó a ser considerado

<sup>138</sup> *Vid.* Jorge Chaires Zaragoza, *La independencia del Poder Judicial*, México, Universidad de Guadalajara/Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 1º ed., 2007, p. 293.



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

“un instrumento de intervención y subordinación de los tribunales al Poder Ejecutivo durante la dictadura del general Díaz...”<sup>139</sup>

Más tarde, habiendo entrado en vigor la Constitución de 1917 y acorde con la primera Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación promulgada el 2 de noviembre de 1917, correspondía al Pleno de la Suprema Corte de Justicia una amplia esfera de atribuciones y facultades relacionadas con el nombramiento de jueces y magistrados, formulación del proyecto de presupuesto de egresos del Poder Judicial de la Federación y atención de quejas presentadas en contra de los jueces y magistrados federales, amén de elaborar su propio reglamento interior. Todo lo cual mermaba la completa atención que requería el ejercicio de la función jurisdiccional.

Con posterioridad, y en cumplimiento a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación del 11 de diciembre de 1928, fue creado un órgano interno del Poder Judicial de la Federación, denominado Comisión de Gobierno y Administración, integrado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia y dos ministros de la misma, nombrados anualmente por el Pleno. El nuevo órgano asumió tareas que habían formado parte de la competencia del Pleno de la Suprema Corte, como el manejo del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, o el nombramiento y remoción del personal auxiliar administrativo, entre otras, sólo que nunca llegó a tener las facultades de nombramiento, remoción y disciplinarias de jueces y magistrados. Al analizar este órgano como antecedente del Consejo de la Judicatura Federal, Jorge Chaires Zaragoza comenta que “la Comisión de Gobierno y Administración del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo a su composición y atribuciones, era un órgano de autogobierno con facultades sobre todo consultivas y administrativas, *sin perder la Suprema Corte de Justicia el control de las competencias más importantes*, es decir, en cuanto a los nombramientos, provisión de plazas, remociones y disciplina de jueces y magistrados”.<sup>140</sup>

A partir de su creación, el Consejo de la Judicatura Federal, y en general los consejos de la Judicatura de las entidades federativas, toman a su cargo las labores de naturaleza administrativa, esto es, la administración de los recursos humanos, financieros y materiales del Poder Judicial Federal, y en su caso, de los poderes judiciales de las diversas entidades federativas, circunstancia que constituyó desde un inicio su razón de ser. Y es que así, en este escenario, al ser asumidos los asuntos de índole administrativa por

<sup>139</sup> Fix Zamudio y Cossío Díaz, Citados por Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, México, *Cuadernos para la Reforma de la Justicia* 3. Universidad Nacional Autónoma de México, 1ª ed., 1996, p. 139.

<sup>140</sup> Jorge Chaires Zaragoza, *op. cit.*, p. 295.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

el Consejo de la Judicatura Federal, los magistrados y jueces quedan en disposición de dedicarse por completo a la función jurisdiccional. Es pues, en beneficio de la función jurisdiccional que se descarga a la Suprema Corte de actividades de naturaleza administrativa como designación de jueces y magistrados, aplicación de medidas disciplinarias, elaboración del Presupuesto de Egresos del Poder Judicial y vigilancia de los principios de la carrera judicial.<sup>141</sup>

El Consejo de la Judicatura Federal fue instituido mediante reforma constitucional aprobada por el Congreso de la Unión, y publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1994, como un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones; a dicho órgano le encomienda el artículo 94 constitucional, la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## *2. Integración del Consejo de la Judicatura Federal*

De conformidad con el artículo 100 constitucional, el Consejo de la Judicatura Federal se encuentra integrado por siete miembros, llamados consejeros. Uno de ellos es el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo es del Consejo. Dos consejeros designados por la Cámara de Senadores; uno por el presidente de la República y los restantes son nombrados por el Pleno de la Suprema Corte, a través del voto de cuando menos ocho de sus miembros. Todos los consejeros, con excepción del presidente del Consejo, durarán en su encargo cinco años, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo periodo.

La vigente Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>142</sup>, en su artículo 81, fracción III, faculta al Consejo para fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las respectivas vacantes al Consejo de la Judicatura Federal, entre aquellos Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito que hubieren sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional, y no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa.

Para ser nombrado consejero es necesario cumplir los mismos requisitos exigidos que para ser ministro de la Suprema Corte, previstos en el artículo 95 constitucional:

---

<sup>141</sup> Héctor Fix Fierro y Héctor Fix Zamudio, “El Consejo de la Judicatura”, *Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, UNAM, 1996, p. 12.

<sup>142</sup> *Diario Oficial de la Federación* de 26 de mayo de 1995.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles;
- II. Tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación;
- III. Poseer el día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello;
- IV. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena;
- V. Haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación, y
- VI. No haber sido Secretario de Estado, Procurador General de la República o de Justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni Gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

Los nombramientos de los ministros deberán recaer preferentemente entre aquellas personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la impartición de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes profesionales en el ejercicio de la actividad jurídica.

El presidente del Consejo de la Judicatura Federal, quien es también, presidente de la Suprema Corte, tiene entre otras atribuciones, derivadas del artículo 85 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, la de representar al Consejo; presidir el pleno dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones; proponer nombramientos del personal del propio Consejo; informar al Senado de las vacantes en el Consejo y otorgar licencias.

### *3. Atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal*

El Consejo de la Judicatura Federal tiene un considerable número de atribuciones derivadas de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, y del artículo 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual cuenta con cuarenta y dos fracciones, mismas que son susceptibles de clasificarse en:

#### A. Atribuciones materialmente legislativas:

- Expedir acuerdos generales para el ejercicio adecuado de sus funciones;
- Expedir reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial,

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

de escalafón y régimen disciplinario del Poder Judicial de la Federación, los que deberán publicarse en el *Diario Oficial de la Federación* cuando sean de interés general;

- Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares;
- Establecer la normatividad y los criterios para modernizar las estructuras orgánicas, los sistemas y procedimientos administrativos internos, así como los de servicios al público;
- Establecer las disposiciones generales necesarias para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito;
- Dictar las disposiciones necesarias para regular el turno de los asuntos de la competencia de los Tribunales de Circuito o de los Juzgados de Distrito, cuando en un mismo lugar haya varios de ellos;
- Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina en las oficinas de los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito y órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;
- Regular las autorizaciones para abandonar el lugar de residencia de los funcionarios judiciales a que se refiere el artículo 153 de la LOPJF: secretarios y empleados de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal, y
- Dictar las disposiciones necesarias para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados.

**B. Atribuciones administrativas:**

- Establecer las comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo, y designar a los consejeros que deban integrarlas;
- Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República;
- Determinar el número y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios y juzgados de distrito;
- Hacer el nombramiento de los Magistrados de Circuito, y Jueces de Distrito, y resolver sobre su ratificación, adscripción y remoción;
- Acordar las renunciaciones y los retiros forzosos de los Magistrados de Circuito y los Jueces de Distrito;
- Suspender en sus cargos a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito a solicitud de la autoridad judicial que conozca el procedimiento que se siga en su contra;
- Suspender en sus funciones a los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito que aparecieran involucrados en la comisión de un delito;

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación, el que se remitirá al presidente de la Suprema Corte de Justicia para que, junto con el elaborado para esta última, se envíe al titular del Poder Ejecutivo;
- Expedir las bases mediante acuerdos generales, para que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realice el Poder Judicial de la Federación, a excepción de la Suprema Corte de Justicia, en ejercicio de su presupuesto de egresos, se ajuste al artículo 134 constitucional;
- Cambiar la residencia de los Tribunales de Circuito y la de los Juzgados de Distrito;
- Conceder licencias en los términos previstos en la LOPJF;
- Convocar periódicamente a congresos nacionales o regionales de magistrados, jueces, asociaciones profesionales representativas e instituciones de educación superior, para evaluar el funcionamiento de los órganos del Poder Judicial Federal, y mejorarlo;
- Apercibir, amonestar e imponer multas a quienes falten al respeto a algún órgano o miembro del Poder Judicial de la Federación en las promociones que hagan ante el Consejo de la Judicatura Federal;
- Formular anualmente una lista con los nombres de las personas que puedan fungir como peritos ante los órganos del Poder Judicial de la Federación, ordenándolos por ramas, especialidades y circuitos judiciales;
- Ejercer el Presupuesto de Egresos del Poder Judicial de la Federación, con excepción del de la Suprema Corte de Justicia;
- Coordinar y supervisar el funcionamiento de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal;
- Nombrar a los servidores públicos de los órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, y acordar lo relativo a sus ascensos, licencias, remociones y renunciaciones;
- Fijar los periodos vacacionales de los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito;
- Administrar los bienes muebles e inmuebles del Poder Judicial de la Federación, cuidando su mantenimiento, conservación y acondicionamiento, a excepción de los que correspondan a la Suprema Corte de Justicia;
- Fijar las bases de la política informática y de información estadística que permitan conocer y planear el desarrollo del Poder Judicial de la Federación;
- Investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo, de los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que por el Consejo dicte en materia disciplinaria;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Realizar visitas extraordinarias o integrar comités de investigación, cuando estime que se ha cometido una falta grave o cuando así lo solicite el pleno de la Suprema Corte de Justicia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Visitaduría Judicial o a la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, y
- Designar de entre sus miembros a los comisionados que integrarán la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, en los términos señalados en el párrafo segundo del artículo 205 de la LOPJF.

### C. Atribuciones materialmente jurisdiccionales:

- Resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre la rama judicial federal y sus servidores públicos conforme a la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, y
- Resolver sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de servidores públicos en términos de lo que dispone esta ley incluyendo aquellas que se refieran a la violación de los impedimentos previstos en el artículo 101 constitucional por parte de los correspondientes miembros del Poder Judicial de la Federación, salvo los que se refieran a los miembros de la Suprema Corte de Justicia.

### D. Funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal

Los consejeros permanecen en su cargo por cinco años, salvo el presidente del Consejo, quien dura cuatro años, son substituidos de manera escalonada y no pueden ser nombrados para un segundo periodo.

El Consejo funciona en pleno o en comisiones, las que podrán ser permanentes o transitorias, de composición variable, según como disponga el pleno. En todo caso, siempre deben existir las comisiones de administración, carrera judicial, disciplina, creación de nuevos órganos y la de adscripción, amén de la de vigilancia establecida por el propio Consejo.

Cada comisión se integra por tres miembros: uno de entre los provenientes del Poder Judicial y los otros dos de entre los designados por el Ejecutivo y el Senado.

Las resoluciones de las comisiones se elaboran por mayoría de votos de sus integrantes, quienes únicamente pueden abstenerse de votar por causa de impedimento, que valora la propia comisión.

Las resoluciones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal son definitivas e inatacables, con excepción de las que se refieran al nombra-

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

miento, adscripción, cambios de adscripción y remoción de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, mismas que son susceptibles de impugnarse ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, mediante el recurso de revisión administrativa. Dicho recurso tiene como único objeto determinar si el Consejo nombró, adscribió, readscribió o removió a un Magistrado de Circuito o Juez de Distrito, con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio Consejo de la Judicatura Federal.

### E. La administración desconcentrada del Poder Judicial Federal

Podemos entender al Consejo de la Judicatura Federal como la administración centralizada del Poder Judicial Federal, cuya labor se complementa con la que realiza su área de administración desconcentrada, integrada con cinco órganos auxiliares del Consejo de la Judicatura Federal, a saber: el Instituto de la Judicatura Federal, la Visitaduría Judicial, la Contraloría del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Federal de Defensoría Pública, y el Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles.

Al respecto, Mario Melgar Adalid, comenta que el Consejo de la Judicatura Federal “debe contar con órganos auxiliares de carácter administrativo en apoyo a su tarea, con cierto grado de descentralización y por ello sujetos a determinados controles por parte del Consejo, aun cuando dotados de autonomía técnica para realizar las funciones que la ley les confiere. Resulta explicable que así se hubiera previsto, en cuanto a ciertas funciones que requieren de la oportunidad y agilidad no siempre propia de los órganos colegiados y se requiere un tratamiento eficaz, directo y especializado de los asuntos”.<sup>143</sup>

En mi opinión, se trata de órganos materialmente desconcentrados del Consejo de la Judicatura Federal, y por tanto carentes de personalidad jurídica, sujetos a una relación de *supra* subordinación con el referido Consejo, sin patrimonio propio, pero con un conjunto de bienes que se les asignan para el logro de su cometido, con presupuesto específico, y con autonomía técnica que se traduce en el poder de decisión en la materia de su competencia.

#### a) El Instituto de la Judicatura Federal

El órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal encargado de la investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros

<sup>143</sup> Mario Melgar Adalid, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Ed. Porrúa, 1997, p. 197.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

del Poder Judicial de la Federación y de quienes aspiren a pertenecer a éste, es el Instituto de la Judicatura Federal.

Dicho Instituto tiene un Comité Académico presidido por su Director y está integrado por cuando menos ocho miembros designados por el Consejo de la Judicatura Federal, para ejercer por un periodo no menor de dos años ni mayor de cuatro, de entre personas con reconocida experiencia profesional o académica.

#### b) La Visitaduría Judicial

La Visitaduría Judicial es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal competente para inspeccionar el funcionamiento de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados de Distrito así como para supervisar las conductas de los integrantes de estos órganos.

Los visitadores, de acuerdo con el artículo 100 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, tendrán el carácter de representantes del Consejo de la Judicatura Federal, el cual, mediante acuerdos generales determinará los sistemas de evaluación sobre el desempeño y la honorabilidad de los visitadores, a efectos de cumplir con lo dispuesto por la mencionada ley en materia de responsabilidad.

De toda visita realizada se levantará acta circunstanciada en la que constará el desarrollo de la misma. Dicha acta levantada por el visitador será entregada al titular del órgano visitado y al secretario ejecutivo de la disciplina a fin de que determine lo que corresponda, y en caso de responsabilidad se dé vista al Consejo de la Judicatura para proceder conforme a la Ley.

#### c) La Contraloría del Poder Judicial de la Federación

La Contraloría del Poder Judicial de la Federación es el órgano encargado de las facultades de control y la inspección del cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo que rigen a los servidores públicos y empleados del Poder Judicial de la Federación, con excepción de las que corresponden a la Suprema Corte de Justicia.

#### d) El Instituto de Defensoría Pública

El Instituto de Defensoría Pública es un órgano del Poder Judicial de la Federación y del Consejo de la Judicatura Federal, con independencia técnica y operativa, cuya función es garantizar el derecho a la defensa



### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

pública en materia penal y el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal, civil y derivada de causas penales, atendiendo a la población menos favorecida del país, bajo los principios de gratuidad, probidad, honradez, y profesionalismo.

El artículo 23 de la Ley de Defensoría Pública establece que el Instituto de Defensoría Pública contará con una Junta de Directiva, un Director General y las unidades administrativas y personal técnico necesarios para el desempeño de sus funciones que se determinen en el presupuesto.

Acorde con el ordenamiento jurídico antes mencionado, en cada unidad investigadora del Ministerio Público de la Federación, de los Tribunales de Circuito y de los Juzgados Federales, el Instituto Federal de Defensoría Pública, designará cuando menos a un defensor público y al personal de auxilio necesario.

El artículo 20 de nuestro máximo ordenamiento jurídico en su apartado B, fracción VIII.- De los derechos de toda persona imputada:

Tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera.

#### e) El Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles

El Instituto Federal de Especialistas en Concursos Mercantiles fue creado por la Ley de Concursos Mercantiles como un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal, con autonomía técnica y operativa, cuya principal finalidad es la de autorizar el registro de las personas que acrediten cubrir los requisitos necesarios para realizar las funciones de visitador, conciliador o síndico, quienes apoyarán a la justicia en materia concursal en los aspectos técnicos involucrados en los procedimientos de concurso mercantil. Así pues, mediante la labor de este órgano se pretende difundir la cultura concursal; dar apoyo a los órganos jurisdiccionales federales, y regular los procesos concursales.

En el artículo 313 de la Ley de Concursos Mercantiles se establece que el Instituto en cuestión, estará encomendado a una junta directiva, la cual será apoyada por la estructura administrativa que determine conforme al presupuesto autorizado.

## Capítulo Quinto

# DEFORMACIÓN DE LA CENTRALIZACIÓN, DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVAS

El tema de las formas de organización administrativas, ha tenido escaso desarrollo de la doctrina jurídica mexicana, lo que ha dado lugar a una indebida deformación de estas formas organizacionales en nuestro país, lo cual va contra los principios constitucionales y erosiona la racionalidad, la congruencia y la cohesión de la administración pública.

Lamentablemente, en ocasiones, los cambios estructurales de la administración pública mexicana se han dado sin el debido aseo jurídico, lo que ha tenido por consecuencia la creación de instituciones públicas inadecuadas e inconstitucionales, circunstancia que pone en entredicho la racionalidad y legitimidad de la estructura de la administración pública, porque ésta, como bien apuntara el jurista Jorge Olivera Toro, “no puede estar alejada del derecho, éste es la argamasa que sostiene el armazón administrativo (...)”.<sup>144</sup>

La creación de nuevas instituciones o figuras jurídico políticas, no debe ser producto de meras ocurrencias de los gobernantes sino ejercicio de competencias fincadas en la Constitución, toda vez que, de acuerdo con el principio de legalidad, las autoridades, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que la normativa no prohíbe, sólo pueden hacer lo que el orden jurídico expresamente les autoriza.

## **I. El extraño caso del Consejo de Salubridad General**

Sin precedente en los textos constitucionales anteriores a 1917, el Consejo de Salubridad General es un órgano previsto en la numeral 1ª de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, conforme a la cual, depende directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones serán obligatorias en el país.

### *1. Antecedentes históricos del Consejo de Salubridad General*

Los antecedentes históricos del Consejo de Salubridad General provienen de la institución conocida como Protomedicato, que era una especie de tribunal integrado por los médicos del rey, a los que se les denominaba protomédicos y se les otorgaban privilegios corporativos, quienes fungían como examinadores o sinodales en el examen que evaluaba la suficiencia de conocimientos de quienes, realizados ciertos estudios y prácticas, pretendían ser médicos; además, el Protomedicato, concedía las licencias requeridas para el ejercicio profesional de la medicina.

---

<sup>144</sup> Jorge Olivera Toro, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1967, p. 213.

María Guadalupe Fernández Ruiz

En el siglo xv se creó en España el Protomedicato, y en el siglo xvi se propagó a diversas colonias del Imperio español, de lo cual dieron testimonio los protomedicatos de Cuba, México, Perú y Río de la Plata.<sup>145</sup>

Durante el gobierno de los reyes católicos, el Real Tribunal del Protomedicato era el encargado de examinar a los aspirantes de ejercer la profesión médica, y además, tenía también a su cargo la investigación de quienes usurpaban la profesión médica, juzgarlos y, en su caso, imponerles la sanción correspondiente, atribuciones que también tenían, respecto de los médicos en caso de iatrogenia.<sup>146</sup>

El primer protomédico en la Nueva España fue el médico sevillano Pedro López, quien fue nombrado para ocupar dicho cargo por el Cabildo de la Ciudad de México el 11 de enero de 1527.<sup>147</sup>

En el México independiente, en 1834 se eligió a los miembros del Congreso de la Unión, compuesto, de acuerdo con lo dispuesto en la Constitución de 1824, por la Cámara de Diputados y la de Senadores, las cuales iniciaron sus sesiones el 4 de enero de 1835, con un amplio dominio del partido conservador que tenía la mayoría en ambas Cámaras, las que en el segundo periodo de sesiones iniciado el 16 de julio de 1835 acordaron, por sí y ante sí, convertirse en Congreso Constituyente a fin de expedir unas bases constitucionales, como proemio de una nueva Constitución.

Expedidas el 15 de diciembre de 1835, la Bases Constitucionales suprimieron a la forma federal de Estado, lo que trajo por consecuencia que los estados de la República fueran sustituidos por los departamentos en que se dividió el territorio nacional, y que el Distrito Federal fuera sustituido por uno de esos departamentos. Dicha modificación fue refrendada por la Constitución centralista de 1836, también conocida como la de *Las Siete Leyes*.

El 4 de enero de 1841, durante la vigencia de la espuria Constitución centralista, el gobernador del Departamento de México, Luis Gonzaga Vieyra promulgó el Reglamento de Estudios Médicos, de Exámenes y del Consejo de Salubridad, ordenamiento en el que se determinó la creación del Consejo de Salubridad del Departamento de México [cuyo antecedente

---

<sup>145</sup> Para el conocimiento de esta institución ver: John Tate Lanning, *El Real Protomedicato. La reglamentación médica en el imperio español*, trad. Miriam de los Ángeles Córdoba y José Luis Soberanes Fernández, México, UNAM (Instituto de Investigaciones Jurídicas/Facultad de Medicina), 1997.

<sup>146</sup> *Vid.* John Tate Lanning, *op. cit.*, p. 34.

<sup>147</sup> *Vid.* Gascón Julián Mercado, *Breve historia del Hospital de Jesús*, México, Ed. Vertiente, 1994, p. 5.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

se ubica en el mencionado Real Tribunal del Protomedicato] al que se facultó para regular el ejercicio profesional de la medicina, vigilar el funcionamiento de las boticas y determinar las medidas necesarias en materia de salubridad pública. Este Consejo tenía jurisdicción sólo en el Departamento de México y se integraba por tres médicos, un farmacéutico y un químico, bajo la presidencia del gobernador del Departamento de México.<sup>148</sup>

Durante el llamado Segundo Imperio, el sedicente emperador Maximiliano sustituyó al Consejo de Salubridad del Departamento de México por el Consejo Central de Salubridad, cuyo Reglamento interior fue expedido el 17 de enero de 1866, en el que se dispuso, además, el establecimiento de Juntas de Salubridad en los departamentos.

Restaurada la República, el gobierno del presidente Benito Juárez instaló, el 23 de septiembre de 1867, el Consejo Superior de Salubridad, presidido por el gobernador del Distrito Federal.<sup>149</sup>

En 1879, en pleno porfiriato, el gobierno “incorporó en el Presupuesto General de Egresos al personal del Consejo Superior de Salubridad y determinó que como primer cuerpo consultivo de la República, pasara a depender exclusivamente de la Secretaría de Gobernación alcanzando así rango de responsabilidad federal, hecho que quedó expresado legalmente en su Reglamento”.<sup>150</sup>

Por su parte, el Consejo de Salubridad General fue creado por el Constituyente de Querétaro al incorporarlo de manera extraña e inconexa dentro de la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución de 1917, que en su versión original incluyó como facultad del Congreso, dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República; y luego, sin mencionar la creación del Consejo de Salubridad General, agregó, en sendos párrafos, cuatro oraciones, numeradas de la 1ª a la 4ª, sin aclarar si se trata de bases, de metas o de qué, del tenor siguiente:

---

<sup>148</sup> Vid. Raúl Moctezuma Carrillo, “Evolución histórica de los servicios públicos de salud en México”, *Servicios públicos de salud y temas conexos*, México, Porrúa/UNAM, 2006, p. 237.

<sup>149</sup> Vid. Marciano Castillo Alguera, “El Consejo de Salubridad General”, en *Servicios Públicos de Salud y temas conexos*, México, coord. Jorge Fernández Ruiz, Porrúa/Facultad de Derecho, 2006, pp. 105-106.

<sup>150</sup> Mercedes Juan, “Del Consejo Superior de Salubridad al Consejo de Salubridad General”, *Análisis del Marco Jurídico del Consejo de Salubridad General*, México, Secretaría del Consejo de Salubridad General, 2005, pp. 35-36.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- 1<sup>a</sup> El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2<sup>a</sup> En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.
- 3<sup>a</sup> La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
- 4<sup>a</sup> Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competan.

Cabe hacer notar que el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza de 1º de diciembre de 1917, no hizo mención alguna al Consejo de Salubridad General, pues sólo incluyó, en la fracción XVI del artículo 73, como facultad del Congreso, dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

En la 36ª sesión ordinaria celebrada durante la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas la tarde del martes 9 de enero de 1917, el secretario del Congreso, José María Truchuelo, dio cuenta de la iniciativa para incluir en el texto constitucional ciertas cuestiones relativas a la salubridad, presentada por el diputado por el III distrito electoral del Estado de Coahuila, general y doctor José María Rodríguez González.

En la 43ª sesión ordinaria celebrada durante la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas, la tarde del lunes 15 de enero de 1917, un secretario del Congreso dio lectura, para ponerlo a discusión, al texto propuesto para la fracción XVI del artículo 73 de la Constitución, del tenor siguiente: [El Congreso tiene facultad] “Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general”. Sin que hubiera quien hiciera uso de la palabra respecto de dicha fracción, se reservó para su votación, tras lo cual, el diputado José María Rodríguez González hizo notar que había presentado una iniciativa sobre ese tema a la 2ª Comisión, sin que se le hubiera informado si se había tomado en cuenta y si se había aprobado, a lo que el diputado Paulino Machorro Narváez, presidente de la 2ª Comisión, manifestó que sí se había tomado en consideración dicha iniciativa relativa al Departamento de Salubridad. Sometida a votación, en los términos mencionados, la fracción XVI del artículo 73 se aprobó, por 169 votos a favor y ninguno en contra.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

En la 50ª sesión ordinaria celebrada durante la presidencia del diputado Luis Manuel Rojas la tarde del viernes 19 de enero de 1917, el diputado José María Rodríguez González, en uso de la palabra, con el apoyo de los diputados del Estado de Zacatecas, y de otros estados, reiteró su propuesta [presentada el 9 de enero de 1917] de adición a dicha fracción XVI del artículo 73 constitucional, suscrita por el propio Rodríguez González, el doctor Miguel Alonzo Romero, Rubén Martí y 39 diputados más, del tenor siguiente:

- 1ª El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán de observancia obligatoria en el país.
- 2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión al país de enfermedades exóticas, el Departamento de Salubridad tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas después por el Ejecutivo.
- 3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades ejecutivas del país.
- 4ª Las medidas que el Departamento de Salubridad haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza y que sean del resorte del Congreso serán después revisadas por el Congreso de la Unión.<sup>151</sup>

Después de un acalorado debate realizado con dispensa de trámite, en el que intervinieron, además del proponente, los diputados Miguel Alonzo Romero, David Pastrana Jaimes, Rubén Martí, Daniel Guzmán, y Eliseo L. Céspedes, fue aprobada la adición propuesta por el diputado José María Rodríguez González, por 143 votos a favor y tres en contra, que, hechas las modificaciones realizadas por la Comisión de Estilo, dejó a la fracción XVI del artículo 73 constitucional con la siguiente redacción:

XVI. Para dictar leyes sobre ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República:

- 1ª El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.
- 2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, el Departamento de Salubridad

<sup>151</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, 1960, t. II, p. 646.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser sancionadas después por el presidente de la República.

- 3ª La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del país.
- 4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo y degeneran la raza, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen”.<sup>152</sup>

Es evidente la falta de conexión entre la fracción XVI del artículo 73 constitucional, aprobada en la 43ª sesión ordinaria celebrada el lunes 15 de enero de 1917, y la adición aprobada a dicha fracción en la 50ª sesión ordinaria celebrada la tarde del viernes 19 de enero de 1917; toda vez que la adición debió estar precedida de un breve párrafo que dijese: “El Consejo de Salubridad General tendrá carácter de autoridad sanitaria y será creado conforme a las siguientes bases:”

En virtud de la vigésima cuarta reforma al artículo 73 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 6 de julio de 1971, se modificó la última parte de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, para quedar con el texto siguiente:

- 4ª Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión, en los casos que le competen”.

Por reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de agosto del 2007 se sustituyó, en la numeral 2ª de la fracción XVI del artículo 73 constitucional, el término “Departamento de Salubridad” por el de “Secretaría de Salud”, para quedar con el texto siguiente:

- 2ª En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el presidente de la República.

---

<sup>152</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Edición de homenaje al Congreso Constituyente de *Querétaro*, México. Secretaría de Comunicaciones y Transportes, 1967, pp. 81-82.



## 2. Análisis del texto original de la fracción XVI del artículo 73 constitucional

Para realizar un análisis certero y objetivo del texto original de la fracción XVI del artículo 73 constitucional conviene tener presente el contexto histórico y cronológico en el que se aprobó, en el cual destacan los siguientes aspectos:

- El Consejo Superior de Salubridad, antecedente inmediato del Consejo de Salubridad General, era desde 1879 una dependencia de la Secretaría de Gobernación;
- En principio, la fracción XVI del artículo 73 constitucional se aprobó, sin numerales, el 15 de enero de 1917 [tres días antes de que se aprobara la existencia de departamentos administrativos, previstos en el artículo 92 constitucional], por lo que el diputado Rodríguez González pidió la palabra para manifestar: “Yo presenté una iniciativa<sup>153</sup> a la 2ª Comisión. Espero, pues, se me diga si se ha tomado en consideración y si se ha aprobado”, a lo que el presidente de la 2ª Comisión, Paulino Machorro y Narváez contestó: “Sí se ha tomado en consideración. Dicha iniciativa se refiere al Departamento de Salubridad;”
- La figura del departamento administrativo, como integrante de la administración pública fue una creación de la Constitución de 1917, por lo que antes de la vigencia de la misma no había existido este tipo de dependencia de la administración pública federal mexicana;
- Los artículos 90 y 92 constitucionales, de los que se desprendió la integración original de la administración pública federal en secretarías de Estado y en departamentos administrativos, fueron aprobados el 18 de enero de 1917, tres días después de que el diputado Rodríguez González reclamara la falta de trámite a su iniciativa, presentada desde el 9 de enero de 1917, de adición de cuatro numerales a la fracción XVI del artículo 73 constitucional;<sup>154</sup>
- El médico y general José María Rodríguez González era un influyente diputado del Congreso Constituyente de 1916-1917, paisano y amigo cercano del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza<sup>155</sup>, miembro de la segunda comisión revisora de la documentación de los presuntos diputados, pero no fue miembro de ninguna de las dos comisiones de Constitución que formularon los textos elaborados, a la luz del Proyecto de Venustiano Carranza, del articulado sometido a votación del Constituyente;

<sup>153</sup> La iniciativa la entregó a la 2ª Comisión el 9 de enero de 1917.

<sup>154</sup> *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917, op. cit.*, t. II, pp. 436, 1261 y 1264.

<sup>155</sup> *Vid.* Diego Valadés, “Introducción”, *Análisis del Marco Jurídico del Consejo de Salubridad General, op. cit.*, p. 20.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Consiguientemente, el diputado José María Rodríguez González no tuvo conocimiento previo de la creación de la figura del departamento administrativo, dentro de la administración pública federal, figura que no estaba prevista en el Proyecto de Constitución de su amigo Venustiano Carranza, y
- En el gobierno del presidente constitucional Venustiano Carranza, iniciado el 1º de mayo de 1917 el doctor y general José María Rodríguez González fungió como jefe del Departamento de Salubridad (habiendo sido el primero en ocupar dicho cargo).

Tomando en cuenta el contexto histórico y cronológico antes expuesto, es dable pensar que el influyente diputado José María Rodríguez González, quien con anterioridad había fungido como presidente del Consejo Superior de Salubridad [dependiente de la Secretaría de Gobernación],<sup>156</sup> trató de aprovechar su experiencia como tal, su profesión de médico, y su cercana amistad con Venustiano Carranza, para convertir al Consejo Superior de Salubridad en un órgano que ya no dependiera de la Secretaría de Gobernación, sino directamente del presidente de la República, para luego conseguir la titularidad de dicho Consejo.

Es de pensarse, asimismo, que en la propuesta de adición del doctor Rodríguez González a la fracción XVI del artículo 73 constitucional, su autor haya usado el término “Departamento” como sinónimo de “Consejo”; en este sentido, el constitucionalista guerrerense Elisur Arteaga Nava ha considerado que a partir de las intervenciones del diputado José María Rodríguez y demás constituyentes “parece desprenderse que los autores de la adición, con los términos Consejo de Salubridad General, Departamento de Salubridad, autoridad sanitaria y Consejo, aludieron a la misma institución”.<sup>157</sup>

Robustece la hipótesis de que el diputado Rodríguez ignoraba el proyecto de la Segunda Comisión de Constitución, encabezada por Paulino Machorro Narváez, de crear, al lado de las secretarías de Estado [encargadas de las actividades eminentemente políticas del Ejecutivo], otro tipo de órganos: los departamentos administrativos, a los que se encomendarían las actividades meramente administrativas o de prestación de los servicios públicos, en el hecho de que el diputado coahuilense postulará la independencia del Consejo de Salubridad General, sólo de las secretarías de Estado y no de los departamentos administrativos.

<sup>156</sup> Vid. Ruiz Massieu, José Francisco. “El Consejo de Salubridad General en el Constituyente de Querétaro (Crónica)”, Sesión conmemorativa del LXVII aniversario de la creación del Consejo de Salubridad General, México, 1984, p. 21.

<sup>157</sup> Mario Melgar Adalid “La Constitución de 1917 y el Consejo de Salubridad General. Concepción original”, *Análisis del Marco Jurídico...*, op. cit., p. 62.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Abona la tesis de Arteaga Nava de que el diputado José María Rodríguez González aludiera a la misma institución con los términos Consejo de Salubridad General, Departamento de Salubridad, autoridad sanitaria y Consejo, la suposición de que en la redacción de su propuesta quiso emplear sinónimos para evitar la repetición de términos, porque si Rodríguez González hubiera concebido al Consejo de Salubridad General y al Departamento de Salubridad como dos entes diferentes, entonces hubiera propuesto: “El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del presidente de la República, sin intervención de ninguna secretaría de Estado o Departamento,” para evitar el riesgo de que dicho Consejo retrocediera en importancia, como hubiera ocurrido si en lugar de depender de una secretaría de Estado [como lo había estado desde las postrimerías del siglo XIX] hubiera quedado subordinado al Departamento de Salubridad o a algún otro.

A mayor abundamiento, el diputado Rodríguez González, en su iniciativa leída el 19 de enero de 1917 en el desarrollo de la 50ª sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro, no hizo distinción entre Consejo de Salubridad General, Departamento de Salubridad y autoridad sanitaria; además, argumentó: “Por esto, los subscriptos (*sic*) sostenemos que la **unidad sanitaria** debe ser general, debe afectar a todos los estados de la República, debe llegar a todos los confines y debe ser acatada por todas las autoridades administrativas, (...)”. Nótese que se refiere sólo a una unidad sanitaria, no a dos o más, o sea se refiere a la institución cuya creación implícitamente propone, a la que denomina primero Consejo de Salubridad General y, después, alude con el nombre de Departamento de Salubridad, al que entre líneas, considera autoridad sanitaria que debe ser ejecutiva.

La Comisión de Estilo del Constituyente queretano, integrada por Alfonso Cravioto, Marcelino Dávalos y Ciro B. Ceballos, introdujo tres pequeños cambios en el texto aprobado para el inciso XVI del artículo 73 constitucional por el Pleno del Constituyente.

El primero de los cambios introducidos en la corrección de la adición a la fracción XVI del artículo 73 constitucional fue de mero estilo, ya que sustituyó la palabra “Ejecutivo” por la expresión “Presidente de la República”, con lo cual no varió el significado de la oración. El tercero y último de los cambios mencionados, fue para hacer una precisión a la facultad de revisión del Congreso de la Unión, mediante la adición de “en los casos en que le competan”.

Caso especial resultó ser el segundo de los cambios de referencia, consistente en la sustitución de la expresión Departamento de Salubridad,

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

por la palabra Consejo en la numeral 4<sup>a</sup> de la adición referida, que dio lugar a cambiar la oración: “Las medidas que el Departamento de Salubridad haya puesto en vigor”, por la que dice: “Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor”, lo que demuestra que para la Comisión de Estilo, al igual que para José María Rodríguez González, el Departamento de Salubridad y el Consejo de Salubridad General eran una misma y sola cosa, pues lo contrario significaría que la Comisión de Estilo habría alterado en su esencia el texto aprobado por el Constituyente por modificarlo sustancialmente, al sustituir una institución por otra, con lo que habría incurrido en grave responsabilidad, por lo que, en suma, es de creerse que tanto para el proponente Rodríguez González, como para la Comisión de Estilo, el Consejo de Salubridad General y el Departamento de Salubridad era lo mismo, como también estimó, con igual acierto, que eran sinónimas las expresiones “Ejecutivo” y “Presidente de la República”.

Pero aprobados los artículos 90 y 92 de la Constitución, el doctor Rodríguez González supo de la conformación de la administración pública federal con base en dos tipos diferentes de instituciones: la secretaría de Estado y el departamento administrativo, circunstancia que le permitió una lectura diferente de las cuatro numerales de la fracción XVI del artículo 73 constitucional que dio lugar a interpretar al Consejo de Salubridad General como un ente distinto al Departamento de Salubridad, logrando que su paisano, compadre y amigo, el ya presidente de la República Venustiano Carranza lo nombrara Jefe del Departamento de Salubridad [fue su primer titular], cargo del que tomó posesión antes de que estuviera vigente la Constitución de 1917.<sup>158</sup>

### *3. Naturaleza jurídica del Consejo de Salubridad General*

Sin duda, el Consejo de Salubridad General es una institución que no tiene par en el sistema jurídico político mexicano, habida cuenta que no es una secretaría de Estado, ni un departamento administrativo, y mucho menos un organismo constitucional autónomo, sino una dependencia administrativa que podría considerarse un órgano desconcentrado del presidente de la República con atribuciones normativas que implican una excepción al principio de división de poderes establecido en el Capítulo Primero del Título Tercero de la Constitución federal, por constituir una invasión a la esfera del Poder Legislativo.

Conforme al artículo 15 de la Ley General de Salud, el Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del presidente de la República de acuerdo a lo previsto en la fracción XVI del artículo

<sup>158</sup> Vid. Diego Valadés, *op. cit.*, p. 20.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

73 constitucional; se integra por un presidente que será el secretario de salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine.

Artículo 15.- El Consejo de Salubridad General es un órgano que depende directamente del Presidente de la República en los términos del Artículo 73, fracción XVI, base 1a. de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Está integrado por un presidente que será el Secretario de Salud, un secretario y trece vocales titulares, dos de los cuales serán los presidentes de la Academia Nacional de Medicina y de la Academia Mexicana de Cirugía, y los vocales que su propio reglamento determine. Los miembros del Consejo serán designados y removidos por el Presidente de la República, quien deberá nombrar para tales cargos, a profesionales especializados en cualquiera de las ramas sanitarias.

Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 11 de diciembre del 2009, el Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General previene:

Artículo 3. El Consejo [de Salubridad General] estará integrado por el Presidente, que será el Secretario de Salud, un Secretario y los siguientes vocales titulares:

- I. El Secretario de Hacienda y Crédito Público;
- II. El Secretario de Desarrollo Social;
- III. El Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- IV. El Secretario de Economía;
- V. El Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- VI. El Secretario de Comunicaciones y Transportes;
- VII. El Secretario de Educación Pública;
- VIII. El Titular del Instituto Mexicano del Seguro Social;
- IX. El Titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
- X. El Director General del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia;
- XI. El Presidente de la Academia Nacional de Medicina de México, A.C.;
- XII. El Presidente de la Academia Mexicana de Cirugía, A.C., y
- XIII. El Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Los vocales titulares del Consejo, serán designados y removidos por el Presidente de la República, contarán con voz y voto y sus cargos serán honoríficos.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Coincide, pues, el artículo 3 del Reglamento Interior del Consejo de Salubridad General con el artículo 15 de la Ley General de Salud, en que el presidente del Consejo será ex officio el Secretario de Salud, y dicho Consejo se integrará, además, con un secretario y 13 vocales, dos de los cuales serán, ex officio, el presidente de la Academia Nacional de Medicina de México, A.C., y el presidente de la Academia Mexicana de Cirugía, A.C.

Asimismo concuerdan ambos artículos al disponer que los miembros del Consejo sean designados y removidos por el presidente de la República, lo cual no es posible en el caso del presidente y de los 13 vocales, en razón de que ellos son miembros ex officio del Consejo de Salubridad General, por ocupar un cargo público o académico específico, según previene el artículo 3 del referido Reglamento.

Es indebido que dicho Reglamento pretenda imponer al rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, la obligación de ser miembro del Consejo de Salubridad General, y que tanto la Ley como el Reglamento impongan igual obligación al presidente de la Academia Nacional de Medicina de México, A.C. y al presidente de la Academia Mexicana de Cirugía, A.C.; lo jurídicamente correcto sería que tales preceptos dispusieran invitar a tales personajes a integrarse como miembros del Consejo durante el tiempo que ocupen el respectivo cargo académico o universitario, pero no imponerles una obligación que contraría al artículo 5º constitucional.

#### *4. Reconsideración del Consejo de Salubridad General*

La creación del Consejo de Salubridad General en el contexto que he relatado, dio lugar a una extraña redacción de la fracción XVI del artículo 73 constitucional que generó un binomio de dependencias del Ejecutivo en materia de salubridad [Consejo de Salubridad General y Secretaría de Salud], que merece ser revisado, para dar coherencia a su texto, y determinar si es pertinente o no que el Secretario de Salud presida dicho Consejo, circunstancia que le permite asumir la conducción del mismo, lo que puede desvirtuar su dependencia directa del presidente de la República, dado que al presidente del Consejo de Salubridad General, en los términos del artículo 10 del citado Reglamento Interior le corresponde representar al cuerpo colegiado del Consejo, lo que permite que éste dependa en la práctica del Secretario de Salud y no del Jefe del Ejecutivo.

## II. La exclusión de la Procuraduría General de la República del ámbito de la administración pública inserta en el Ejecutivo Federal

El 31 de diciembre de 1994 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al apartado A del artículo 102 constitucional que retiró de la Procuraduría General de la República un cúmulo de facultades [principalmente las que le permitían fungir como consejero del Ejecutivo Federal], que luego, mediante reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se encomendaron a la dependencia de nueva creación denominada Consejería del Ejecutivo Federal; en tanto que la Procuraduría General de la República, a la luz de su Ley Orgánica expedida en mayo de 1996, quedó en calidad de dependencia del Ejecutivo Federal, pero formalmente excluida de la administración pública federal centralizada.

Doctrinalmente, el Ministerio Público [también conocido como Ministerio Fiscal] es la institución u órgano que agrupa al conjunto de funcionarios al que se encomienda colaborar en la administración de justicia, a efecto de cuidar el interés del Estado, de la sociedad y de los particulares a través del ejercicio de las acciones legales respectivas, vigilando el debido cumplimiento de la normativa vigente, realizando la investigación de los delitos y la persecución de sus autores para que sean castigados conforme a la Ley.<sup>159</sup>

Por ello hace notar José Alberto Garrone “que frente a la acción juzgadora que ejercen, como regla, los órganos judiciales, a los integrantes del Ministerio Público incumbe el cumplimiento de la llamada función requirente, la cual se manifiesta a través de la interposición de cierta clase de pretensiones, de la defensa de determinadas personas y del control que deben ejercer con respecto a la observancia de normas que interesan al orden público”.<sup>160</sup>

En el actual esquema mexicano de la estructura político-administrativa federal, la Procuraduría General de la República se ubica en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, pero formalmente fuera de la administración pública; el titular de dicha dependencia preside al Ministerio Público de la Federación entre cuyas atribuciones figuran las de:

<sup>159</sup> *Id.* Libardo Rodríguez Rodríguez, *Estructura del poder público en Colombia*, 7ª ed., Bogotá, Temis, 1999, p. 143.

<sup>160</sup> José Alberto Garrone, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, LexisNexis Argentina, 2005, t III, p. 351.



*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Investigar y perseguir los delitos del orden federal;
- Determinar el ejercicio de la acción penal o la reserva de la averiguación previa;
- Determinar el no ejercicio de la acción penal;
- Acordar el no ejercicio de la acción penal y notificarlo personalmente al denunciante o querellante y a la víctima u ofendido;
- Poner a disposición de la autoridad competente a los menores de edad que hubieren incurrido en acciones u omisiones correspondientes a ilícitos tipificados por las leyes penales federales;
- Poner a los inimputables mayores de edad a disposición del órgano jurisdiccional, cuando se deban aplicar medidas de seguridad, ejerciendo las acciones correspondientes en los términos establecidos en las normas aplicables;
- Ejercer la acción penal cuando exista denuncia o querrela, esté acreditado el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad de quien o quienes en él hubieren intervenido, solicitando las órdenes de aprehensión o de comparecencia;
- Solicitar las medidas cautelares que procedan, en términos de la legislación aplicable, así como la constitución de garantías para los efectos de la reparación del daño;
- Poner a disposición de la autoridad judicial a las personas detenidas dentro de los plazos establecidos por la ley;
- Impugnar, en los términos previstos por la ley, las resoluciones judiciales;
- Solicitar a la autoridad judicial, en los casos en que sea procedente, la reparación del daño;
- Promover la pronta, expedita y debida procuración e impartición de justicia;
- Ejercitar la acción de extinción de dominio y las atribuciones que le corresponden en el procedimiento respectivo, y
- Atender las solicitudes de información sobre el registro de detenidos.

### *1. Antecedentes históricos de la institución encargada del Ministerio Público*

Se dice que los antecedentes de la institución encargada del Ministerio Público se remontan a las magistraturas griegas de los *heliastas*, que integraban una especie de tribunal inferior al Areópago, y de los *temostéti*, que tenían a su cargo la obligación de denunciar la comisión de delitos ante la asamblea del pueblo con el fin de que se designara un portavoz de la acusación.

En la primitiva Roma todo ciudadano tenía derecho a ejercer acusación, pero más tarde se designaron magistrados que tenían por función el ejercicio de la acción penal; tanto Catón como Cicerón ejercieron esa función en representación de la ciudadanía. Francesco Manduca, a principios del siglo



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

pasado, consideró que “cuando el romano se adormeció en una indolencia y cesó de consagrarse a las acusaciones públicas, la sociedad tuvo la necesidad de un medio para defenderse, y de aquí nace el procedimiento de oficio, que comprende el primer germen del Ministerio Público en la antigua Roma, representando la más alta consciencia del derecho”.<sup>161</sup>

Entre los magistrados cuyas atribuciones eran, en alguna medida, equiparables a las del actual Ministerio Público, figuraron los *curiosi*, los *prefectus urbis*, los procónsules, los *advocati fisci* (abogados del fisco), y el *procurator Caesaris* del imperio.

En Francia, en el siglo XIV, aparecieron dos nuevos cargos públicos: el abogado del rey [que atendía los litigios en que el monarca tenía interés directo] y los *Procureurs du Roi* [que se encargaban de los procedimientos] con perfiles bastante parecidos al Ministerio Público actual.<sup>162</sup>

La Revolución Francesa (dice José Franco Villa), al transformar las instituciones monárquicas, encomienda las funciones reservadas al Procurador y al Abogado del Rey, a Comisarios encargados de promover la acción penal y de ejercitar las penas y a los acusadores públicos que debían sostener la acusación en el juicio.<sup>163</sup>

Mas los antecedentes históricos inmediatos del Ministerio Público mexicano radican en el derecho hispano que estuvo vigente durante tres siglos en la Nueva España [del que tomamos las figuras de los fiscales y procuradores de las reales audiencias], y en el derecho estadounidense [del que recogimos la figura del *attorney general* de su organización judicial] que empezó a formarse a finales del siglo XVIII al independizarse los Estados Unidos de Inglaterra.

En nuestro país, durante la época de la Colonia, la institución del Ministerio Público estuvo, por lo menos desde el reinado de Felipe II, implícitamente a cargo de fiscales y de promotores o procuradores fiscales cuyas atribuciones principales consistieron en defender en representación del monarca los intereses tributarios de la Corona; perseguir a los autores de los delitos y acusarlos en el proceso penal, y asesorar a los tribunales, en especial, a las audiencias.

---

<sup>161</sup> Francesco Manduca, *El procedimiento penal y su desarrollo científico*, trad. Ángel Pintos y Pintos, Madrid, La España Moderna, 1897, p. 101.

<sup>162</sup> Juventino Víctor Castro, *El ministerio público en México*, México, Porrúa, 1976, pp. 22-23.

<sup>163</sup> José Franco Villa, *El ministerio público federal*, México, Porrúa, 1985, p. 14.

María Guadalupe Fernández Ruiz

La Cuarta de las *Siete Partidas* de Alfonso el Sabio, en el Título 18 de la Ley 12, definía al fiscal como: “*Home que es puesto para razonar et defender en juicio todas las cosas et los derechos que pertenecen a la cámara del Rey*”.

La Ley I del Título 18 (Folio 233) de la Recopilación de Indias, expedida por Felipe IV en Madrid, el 5 de octubre de 1626, dispuso:

Es nuestra merced y voluntad, que en cada una de las reales audiencias de Lima y México haya dos fiscales; que el más antiguo sirva la plaza, en todo lo civil, y el otro en lo criminal. Y porque a los más antiguos pueden ocurrir tantos negocios y pleitos civiles, que les falte tiempo, y los del Crimen se hallen más desocupados: Mandamos a nuestros Virreyes del Perú y Nueva España, que provean y ordenen, que siendo necesario se repartan entre los dos fiscales los pleitos, causas y negocios, como mejor les pareciere, de forma que en su vista y determinación no haya alguna dilación.<sup>164</sup>

Las atribuciones de los fiscales las explicó el profesor de la Universidad de Buenos Aires, Enrique Ruiz Guiñazú de la siguiente manera:

Los fiscales cuidaban de las causas públicas y de las del soberano. Defendían los pleitos de la Real Hacienda; seguían las de condenaciones hechas por los fieles ejecutores a mercaderes y regatones, por lo que vendían y compraban, contrariando las ordenanzas. Hacían la defensa de los oficiales reales. Defendían también, ‘la jurisdicción, patronazgo y hacienda real’; cuidando del ‘castigo de los pecados públicos, dando cuenta al rey de todo, y de cuanto más convenga al real servicio’<sup>165</sup>.

Como puede observarse, durante la época de la Colonia, correspondía al Fiscal, funcionario adscrito a la Real Audiencia, el ejercicio de la función de procuración de justicia y de la función de persecución de los delincuentes; la *Constitución de Apatzingán de 1814*, retomó la figura del Fiscal y, de acuerdo con la tradición colonial, lo adscribió al Supremo Tribunal de Justicia, al disponer: “Habrán dos fiscales letrados, uno para lo civil y otro para lo criminal; pero si las circunstancias no permitieren al principio que se nombre más que uno, este desempeñará las funciones de ambos destinos; lo que se entenderá igualmente de los secretarios. Unos y otros funcionarán por espacio de cuatro años”.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> *Recopilación de leyes de los reynos de las indias, mandadas imprimir, y publicar por la magestad católica del rey don Carlos II nuestro señor*, Madrid, Julián de Paredes, 1681, edición facsimilar, Madrid, Ediciones de Cultura Hispánica, 1973, t. I, libro II, p. 233.

<sup>165</sup> Enrique Ruiz Guiñazú, *La magistratura indiana*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1916, p. 252.

<sup>166</sup> Felipe Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005, p. 50.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

En la misma tesitura, la *Constitución Federal de 1824* dispuso: “Art. 124. La Corte Suprema de Justicia se compondrá de once ministros distribuidos en tres salas, y de un fiscal, pudiendo el Congreso General aumentar o disminuir su número si lo juzgare conveniente”.<sup>167</sup>

Conforme al artículo 127 de la referida Constitución de 1824, el fiscal era designado, junto con los demás miembros de la Corte Suprema de Justicia, por las legislaturas de los estados, por mayoría absoluta de votos.

Asimismo, la Constitución en cita, dispuso la existencia de fiscales de menor rango, denominados promotores fiscales que junto con los jueces letrados, en los términos del artículo 140 de dicho ordenamiento, integraban los tribunales de circuito. “140. Los tribunales de circuito se compondrán de un juez letrado, un promotor fiscal, ambos nombrados por el supremo Poder Ejecutivo a propuesta en terna de la Corte Suprema de Justicia, y de dos asociados según dispongan las leyes”.<sup>168</sup>

La Constitución de 1836 mantuvo, en la quinta de sus leyes, la figura del fiscal inserto en la Suprema Corte de Justicia:

Art. 2.- La Corte Suprema se compondrá de once Ministros y un Fiscal”.<sup>169</sup>

Otro tanto hizo la Constitución de 1857, la que además del Fiscal, agregó la figura del Procurador General para integrar, junto con once ministros propietarios, y cuatro supernumerarios, la Suprema Corte de Justicia.

Las *Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución*, expedidas en 1853 durante la dictadura santanista previeron, en su artículo 9, el nombramiento de un procurador general de la nación.<sup>170</sup> En tanto que, el artículo 91 de la Constitución de 1857 dispuso: “La Suprema Corte de Justicia se compondrá de once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general”.

La figura del Procurador General de la República apareció merced a la reforma de 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución de 1857, que modificó su artículo 91 para que tanto el Fiscal como el Procurador General dejaran de figurar en la integración de la Suprema Corte de Justicia, y en el nuevo texto del artículo 96, conforme al cual: “Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la

<sup>167</sup> *Idem.*, p. 186.

<sup>168</sup> *Idem.*, p. 189.

<sup>169</sup> *Idem.*, p. 230.

<sup>170</sup> *Idem.*, p. 483.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo”. Con esta reforma se pretendió poner fin a la inequitativa situación de que el Poder Judicial fuese, a la vez, juez y parte.

El Constituyente de Querétaro estableció las bases del Ministerio Público de la Federación y de la Procuraduría General de la República en los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917.

En los párrafos del trigésimo séptimo al trigésimo noveno del Mensaje y Proyecto de Constitución presentado el 1º de diciembre de 1916 en Querétaro, el primer jefe del Ejército Constitucionalista Venustiano Carranza hizo las siguientes reflexiones:

Las leyes vigentes, tanto en el orden federal, como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adopción ha sido nominal porque la función asignada a los representantes de aquél, tiene carácter meramente decorativo para la recta y pronta administración de justicia.

Los jueces mexicanos han sido, durante el periodo corrido desde la consumación de la independencia hasta hoy, iguales a los jueces de la época colonial: ellos son los encargados de averiguar los delitos y buscar las pruebas, a cuyo efecto siempre se han considerado autorizados a emprender verdaderos asaltos contra los reos, para obligarlos a confesar, lo que sin duda alguna desnaturaliza las funciones de la Judicatura.

La sociedad entera recuerda horrorizada los atentados cometidos por jueces que, ansiosos de renombre, veían con positiva fruición que llegase a sus manos un proceso que les permitiera desplegar un sistema completo de opresión, en muchos casos contra personas inocentes, y en otros contra la tranquilidad y el honor de las familias, no respetando, en sus inquisiciones, ni las barreras mismas que terminantemente establecía la ley.

El texto original del artículo 21 constitucional atribuyó la persecución de los delitos al Ministerio Público y a la Policía Judicial subordinando ésta a la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público.

En cuanto al Procurador General de la República, el Constituyente de Querétaro, inspirado, como señalé antes, en la figura del *attorney general* estadounidense, le agregó la facultad de asesor jurídico del Ejecutivo federal.<sup>171</sup>

<sup>171</sup> Fix Zamudio, Héctor, “Ministerio público”, *Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM/Porrúa, 2001, t. I-O, p. 2524.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

En tanto que el texto propuesto, en el Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza para el artículo 102 fue aprobado sin discusión íntegramente, en la 54ª sesión ordinaria del Constituyente de Querétaro celebrada el domingo 21 de enero de 1917, quedando la Procuraduría General del Ejecutivo como una dependencia del Ejecutivo Federal en los siguientes términos:

Artículo 102.- La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos libremente por un procurador general, el que deberá tener las mismas calidades requeridas para ser magistrado de la Suprema Corte.

Estará a cargo del Ministerio Público de la Federación la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los reos; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la misma ley determinare.

El procurador general de la República intervendrá provisionalmente en todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los ministros, diplomáticos y cónsules generales, y entre aquellos que se susciten entre dos o más Estados, entre un Estado y la Federación o entre los Poderes de un mismo Estado. En los demás casos en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general podrá intervenir por sí o por medio de alguno de sus agentes.

El procurador general de la República será el consejero jurídico del gobierno. Tanto él como sus agentes se someterán estrictamente a las disposiciones de la ley, siendo responsables de toda falta, omisión o violación en que incurran con motivo de sus funciones.

Aun cuando el artículo relativo a la Procuraduría General de la República debiera estar en el Capítulo III, del Título Tercero, de la Constitución, por tratarse de una dependencia del Poder Ejecutivo, el Constituyente queretano lo ubicó en el Capítulo Cuarto de dicho título correspondiente al Poder Judicial, situación que explica el doctor Héctor Fix-Zamudio de la siguiente manera:

El artículo 102, apartado A, de la Constitución federal, se encuentra dentro del Capítulo IV, del Título III, relativo al Poder Judicial federal, en virtud

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

de la inercia de su encuadramiento en el texto original de la Constitución federal de 1857, debido a que entonces el procurador general formaba parte de la Suprema Corte de Justicia, según se ha dicho, pero a partir de la reforma de 1900 y después en la carta de 1917, pertenece al Poder Ejecutivo de la Federación.<sup>172</sup>

## *2. El debate entre Luis Cabrera y Emilio Portes Gil*

En septiembre de 1932 tuvo lugar en México la celebración del Congreso Jurídico Nacional en cuyo seno se desarrolló la parte final de un debate muy interesante, iniciado epistolarmente entre los licenciados Luis Cabrera y Emilio Portes Gil, sobre las atribuciones de la Procuraduría General de la República.

El debate de referencia tuvo como preámbulo la “Circular Número 1, de la Procuraduría General de la República, que contiene la orientación general a que deberán sujetarse los CC. Agentes del Ministerio Público Federal en el desempeño de sus funciones”, fechada el 13 de septiembre de 1932, y la carta que el licenciado Luis Cabrera dirigió, el 15 de septiembre de 1932, al licenciado Emilio Portes Gil, a la sazón Procurador General de la República.

En la Circular de referencia, el licenciado Emilio Portes Gil [entonces Procurador General de la República] aludió a la buena fe y a la equidad que debe caracterizar al Ministerio Público, y enfatizó su doble carácter de encargado exclusivo del ejercicio de la acción penal y de consejero jurídico del Ejecutivo Federal, al afirmar:

“Para los gobiernos emanados de la Revolución el Ministerio Público es y debe ser, por definición, una institución de buena fe y hasta de equidad, cuando sea preciso, entendida ésta como complemento y realización de la justicia.

Es medular esta noción como espíritu de los artículos 21 y 102 de la Constitución de 1917, en cuanto a la acción jurídica y social del Ministerio Público, por una parte como encargado exclusivo del ejercicio de la acción penal represiva y, por otra, como consejero jurídico el Procurador de la República del Ejecutivo.

La acusación sistemática del Ministerio Público sería en esta época una remembranza inquisitorial muy ajena a las nuevas orientaciones del

---

<sup>172</sup> Fix-Zamudio, Héctor. Comentario al artículo 102, *Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus constituciones*, 5ª ed., México, Cámara de Diputados, LVII Legislatura/Miguel Ángel Porrúa, 2000 p. 142.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Derecho Público y del Derecho Penal Moderno, que de expiatorio está pasando a ser protector, al mismo tiempo que de los intereses individuales de los intereses sociales”.<sup>173</sup>

Enterado del contenido de la mencionada Circular, el licenciado Luis Cabrera envió, el 15 de septiembre de 1932, una carta al licenciado Emilio Portes Gil en la que, entre otras cuestiones, manifestó:

El doble y casi incompatible papel que el Ministerio Público desempeña: por una parte como representante de la sociedad, procurador de justicia en todos los órdenes, y por otra parte como consejero jurídico y representante legal del *Poder Ejecutivo*, es algo que quizás en lo futuro se corrija constitucionalmente separando estas funciones, que tienen que ser necesariamente antagónicas.

En nuestro medio, donde la mayor parte de los actos que motivan la intervención de la justicia son las arbitrariedades e injusticias imputables al Poder Ejecutivo, el doble papel del Ministerio Público lo hace sacrificar en la mayor parte de los casos su misión de Procurador, con tal de sacar adelante los propósitos del Gobierno, de quien es, al mismo tiempo, Consejero y representante.

De las dos misiones encomendadas al Ministerio Público, la más alta y la más trascendental es la de procurar la justicia, tanto por medio del ejercicio de las acciones penales cuanto, principalmente, por su intervención en la materia de amparo.

Para usted no es un secreto que la causa verdadera del desprestigio y del desdén con que se miran los pedimentos del Ministerio Público en materia de amparo deriva principalmente de la parcialidad con que esos pedimentos se hacen o cuando menos de la parcialidad que se supone motiva esos pedimentos.<sup>174</sup>

Para corregir el doble y, a su juicio, casi incompatible papel del Ministerio Público, el licenciado Cabrera propuso que el titular del Ministerio Público tuviera la dignidad de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la

<sup>173</sup> “Circular Número 1, de la Procuraduría General de la República, que contiene la orientación general a que deberán sujetarse los CC. Agentes del Ministerio Público Federal en el desempeño de sus funciones”. *La misión constitucional del Procurador General de la República*, México, Ed. Cultura, pp. 9-10.

<sup>174</sup> “Carta del C. Licenciado Luis Cabrera, dirigida al C. Licenciado Emilio Portes Gil, Procurador General de la República”, *La misión constitucional del Procurador General de la República*, México, Ed. Cultura, p. 16.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Nación de la que debería formar parte, y que su designación estuviera a cargo del Congreso de la Unión, de suerte que el Ministerio Público fuese independiente del Poder Ejecutivo y pagado por el Poder Judicial; además propuso que por separado del Ministerio Público, hubiera un abogado o Procurador General de la Nación que fuera un órgano del Poder Ejecutivo y dependiera directamente del presidente de la República con la categoría de Secretario de Estado.

En el desarrollo del Congreso Jurídico Nacional de 1932, ambos juristas agregaron diversos argumentos para defender sus puntos de vista, acerca del doble papel del Procurador General de la República, Portes Gil defendiendo su compatibilidad y Cabrera sosteniendo lo contrario.

Después de más de seis décadas, la reforma al apartado A del artículo 102 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1994, concedió la razón al licenciado Luis Cabrera, al retirar al Procurador General de la República la función de consejero jurídico del gobierno, misma que dispuso quedara a cargo “de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”.

### *3. Naturaleza jurídica de la Procuraduría General de la República*

Originalmente, la Constitución de 1917 no hizo distinción entre administración centralizada y administración paraestatal, fue el Constituyente Permanente el que, al reformar el artículo 90 constitucional estableció esa diferenciación; concomitantemente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su primera versión (diciembre de 1976), precisó en su artículo primero las dependencias, incluida la Procuraduría General de la República, que integraban a la administración pública centralizada, y por tanto, subordinadas al Ejecutivo Federal.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de diciembre de 1983, confirmó expresamente a la Procuraduría General de la República como una dependencia del Ejecutivo Federal, al disponer:

Artículo 1.- La Procuraduría General de la República es la dependencia del Poder Ejecutivo Federal en la que se integran la institución del Ministerio Público Federal y sus órganos auxiliares directos, para el despacho de los asuntos que a aquella y a su titular, en su caso, atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el presente ordenamiento y las demás disposiciones legales aplicables.



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Además de ser una dependencia del Poder Ejecutivo, la Procuraduría General de la República se mantenía en diciembre de 1983 como parte integrante de la administración pública federal centralizada, de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente en la época.

El *Diario Oficial de la Federación* publicó, el 31 de diciembre de 1994, la reforma al apartado A del artículo 102 constitucional en razón de la cual dispuso que la designación que el titular del Ejecutivo federal haga del Procurador General de la República, requiere ser ratificada por el Senado; además retiró a dicho funcionario la función de consejero jurídico del gobierno, misma que dispuso quedara a cargo “de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley”, la cual vino a ser una nueva dependencia de la administración pública federal: la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

A la reforma constitucional a que se refiere el párrafo anterior, se agregó la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996, a efecto de que la Procuraduría General de la República, formalmente ya no formara parte de la administración pública federal, para lo cual la retiró de la lista de dependencias de la administración pública federal centralizada, contenida en la referida Ley Orgánica.

Por su parte, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 10 de mayo de 1996, dispuso:

Artículo 1º. Esta Ley tiene por objeto organizar la Procuraduría General de la República, ubicada en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal, para el despacho de los asuntos que al Ministerio Público de la Federación y a su titular el Procurador General de la República les atribuyen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este ordenamiento y demás disposiciones aplicables.

Como puede apreciarse, el ambiguo precepto antes transcrito no señalaba en qué calidad se ubicaba, dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, la Procuraduría General de la República, pero en artículo posterior dicha Ley, en consonancia con la citada reforma de 1994 al apartado A del artículo 102 constitucional, establecía que el Procurador General de la República podía ser removido libremente por el Ejecutivo Federal, en clara evidencia de dependencia a éste, por lo que es dable entender que, pese a no pertenecer

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

ya a la administración pública federal centralizada, se mantuvo como una dependencia del Poder Ejecutivo Federal.

Erróneamente, hubo quienes interpretaron que la Procuraduría General de la República, no obstante no aparecer en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se mantenía dentro de la administración pública centralizada, porque el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República disponía la salvedad de que: “Para los efectos del Título Cuarto de la *Constitución General de la República*, la Procuraduría General de la República se considera integrante de la Administración Pública Federal Centralizada, y en consecuencia son sujetos de las responsabilidades a que se refiere dicho título y la legislación aplicable, los funcionarios y empleados, y en general, todas las personas que desempeñen un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la institución”.

Efectivamente, erraban quienes hacían tal interpretación del artículo 56 de la ley en comento, porque esa salvedad de considerar a la Procuraduría General de la República como integrante de la administración pública federal centralizada, era sólo para efecto de que los servidores públicos adscritos a ella continuaran sujetos a las responsabilidades propias de quienes laborasen en la administración pública federal o en el Distrito Federal, como establecía –y establece– el Título Cuarto de la Constitución, pues sin esa salvedad ya no podrían reputarse como servidores públicos los de la mencionada Procuraduría, porque ésta dejó de pertenecer formalmente a la administración pública federal, y por tanto no sería posible imputarles las responsabilidades previstas en el citado Título Cuarto, a menos que se reformara ese precepto constitucional, para que expresamente incluyera a quienes trabajasen en esa dependencia del Ejecutivo.

La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 1996 fue abrogada por la del mismo nombre, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre del 2002 cuyos artículos 1º y 67 reprodujeron, en esencia, lo que establecían los artículos 1º y 56, respectivamente, de la abrogada ley homónima de 1996.

Situación semejante se dio con la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de mayo del 2009 que abrogó a su homónima del 2002, pero que en su artículo 1º ubica a dicha institución dentro del ámbito del Poder Ejecutivo Federal, pero formalmente fuera de la administración pública federal, a pesar de que su artículo 79 señale:

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Los servidores públicos de la Procuraduría General de la República y en general toda persona que desempeñe un cargo, comisión o empleo de cualquier naturaleza en la misma, están sujetos al régimen de responsabilidades a que se refiere la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de conformidad con lo dispuesto en el Título Cuarto de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.

Como resultado de la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 15 de mayo de 1996, la Procuraduría General de la República, formalmente, dejó de formar parte de la administración pública federal, por lo cual ya no figura en la lista de dependencias de la administración pública federal centralizada, sin aparecer tampoco entre las integrantes de la administración pública paraestatal, situación que, a la luz de la doctrina jurídica y de la doctrina administrativa resulta anómala, porque dicha institución es una dependencia del Ejecutivo Federal, con atribución de funciones indiscutiblemente administrativas, como son la persecución de los autores de los delitos y la procuración de justicia, que a semejanza de las dependencias de la administración pública centralizada se organiza jerárquicamente, cuenta con órganos desconcentrados, y su titular puede ser removido libremente por el presidente de la República [recordemos que un cuadrúpedo que come como perro, ladra como perro, y corre como perro es un perro], por lo que estamos ante el caso de una institución pública, que por arbitrariedad del legislador deja de ubicarse en el ámbito que lógica y doctrinalmente le corresponde, que es el de la administración pública centralizada.

#### *4. Reestructuración de la Procuraduría General de la República*

A consecuencia de que dejó de haber un partido hegemónico en el sistema político mexicano, la actividad política se ha judicializado, como lo comprueban los numerosos casos de acusaciones penales y administrativas presentadas por y en contra de partidos políticos, o de sus miembros y simpatizantes; y por el contrario, la procuración e impartición de justicia se han politizado, lo que ha dado lugar a la creciente creencia de que la Procuraduría General de la República actúa de manera facciosa y partidista, para beneficiar al partido en el gobierno y perjudicar a los partidos de oposición.

Para evitar la actuación facciosa del Ministerio Público, y en aras de la credibilidad del mismo, se ha planteado reiteradamente que la Procuraduría General de la República se convierta en organismo constitucional autónomo.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

En resumen, la Procuraduría General de la República es una dependencia del Poder Ejecutivo Federal, pero formalmente ajena a la administración pública; a su titular lo designa el presidente de la República con aprobación del Senado, mas el Ejecutivo puede removerlo sin autorización senatorial, circunstancia que acusa el estado de sumisión en que se halla el Procurador General de la República respecto del presidente de la República, lo cual va en detrimento de la autonomía, de la imparcialidad y de la neutralidad política con que debiera conducirse el Ministerio Público.

La ubicación de la Procuraduría General de la República, fuera del ámbito de la administración pública federal, en la vigente Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, no fue asunto que mereciera debate alguno en procedimiento legislativo relativo a dicho ordenamiento legal, cuyos aspectos más relevantes se consignan en el Boletín 4071 de la Cámara de Diputados que en su parte relativa se reproduce a continuación, en el que no existe mención alguna a ese tema:

La Comisión de Justicia, que preside el diputado César Camacho Quiroz, validó el dictamen por el que se expide una nueva Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, a fin de dotar a ésta de nuevas bases de organización y estructuración para ampliar su capacidad operativa y combatir con mayor fuerza la criminalidad.

Camacho Quiroz informó que la creación de dicho ordenamiento es acorde a la reforma constitucional en materia de seguridad pública y justicia penal.

Refirió que uno de los temas que suscitó mayor debate en los grupos técnicos de trabajo fue el relacionado con la policía única y agregó que en el dictamen se mantiene, para la Procuraduría, su policía ministerial, conforme a la Ley de Seguridad Pública recientemente aprobada por la Cámara de Diputados.

“Ustedes recuerdan que una posición original había sido la creación de una sola policía, que estando también al servicio del Ejecutivo federal pudiera atender los lineamientos de la Procuraduría. Al final, en el dictamen se mantiene, para la Procuraduría, su policía ministerial, conforme con la Ley de Seguridad Pública recientemente aprobada”.

“El órgano del Estado mexicano encargado de la persecución de delincuentes y de la investigación de delitos (PGR) requiere una reingeniería, una nueva visión y organización para cumplir eficientemente con sus funciones”.

Se menciona en el documento que con la nueva Ley se pretende una estructura funcional del Ministerio Público basada en la especialización

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

y coordinación regional que permitirá atender criterios objetivos de incidencia delictiva, circunstancias geográficas, nivel poblacional, entre otros.

Además, se preserva a una policía investigadora, como auxiliar del Ministerio Público de la Federación (MPF), denominada Policía Federal Ministerial (PFM), en congruencia con la terminología utilizada en la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Se establece que son auxiliares suplementarios del MPF los agentes del MP, las policías del Distrito Federal, de los estados y los municipios, así como los peritos y las instituciones de procuración de justicia de las entidades federativas.

Se crea la figura de oficial ministerial de la Procuraduría General de la República, que auxiliará al MPF y se incorporan disposiciones sobre requisitos de ingreso y de permanencia de los agentes de la policía ministerial, así como en materia de obligaciones, desarrollo y sanciones.

Los servidores públicos encargados de la procuración de justicia estarán debidamente calificados bajo nuevos procesos de certificación y profesionalización, con controles de confianza, desempeño y competencias.

También se crea una Visitaduría General como órgano de evaluación de la actuación del MPF; agentes de la PFM y peritos, así como de supervisión, inspección, fiscalización y control de los servidores públicos de la PGR.

“Esto ayudará a infundir confianza en la sociedad, ya que se da la oportunidad al particular, ya sea imputado, víctima u ofendido a presentar quejas por presuntas irregularidades o incumplimiento de los obligaciones del MP”.

El dictamen también reforma el párrafo cuarto del artículo 197 de la Ley de Amparo y adiciona un artículo 16 Bis al Código Federal de Procedimientos Penales.

El que no forme parte de la administración pública federal no es obstáculo para que la Procuraduría General de la República quede sujeta a las leyes que regulan la actividad de dicha administración, como expresamente disponen la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas, la Ley Anual de Ingresos de la

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Federación, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado y la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

La administración pública federal queda sujeta a las leyes antes referidas, por lo que para que también sean aplicables a la Procuraduría General de la República, la incluyen expresamente en sus respectivos textos, puesto que sin tal mención explícita no le serían aplicables dichos ordenamientos, dado que dicha institución no forma parte formalmente de la administración pública federal.

Para que el Ministerio Público Federal actúe con la neutralidad política, imparcialidad y autonomía que le deben caracterizar se hace preciso que la Procuraduría General de la República, en la que se encuentra inserto, se convierta en organismo constitucional autónomo, que no reciba órdenes ni instrucciones del Poder Ejecutivo, ni de ninguna otra autoridad, institución o persona, cuyo titular y principales colaboradores deberán carecer de militancia política, ser profesionales del derecho con amplia experiencia, reconocido prestigio y probidad impoluta. El procedimiento para su nombramiento debería evitar que este ocurra en razón de filias o fobias partidistas, religiosas o ideológicas.

La tendencia actual, en el derecho comparado, es retirar al Ministerio Público de los ámbitos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, constituyéndolo como un organismo independiente sin adscripción a ninguno de los poderes tradicionales del Estado.

En Argentina, por ejemplo, de acuerdo con la reforma de 1994, el artículo 120 constitucional dispone que “El ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República”.

Por su parte, la *Constitución Política de Colombia de 1991*, dedica su Título VI a la organización de la rama legislativa, el VII a la organización de la rama ejecutiva, y el VIII a la de la rama judicial; en tanto que de la organización del Ministerio Público se ocupa en el Título IX, en cuyo artículo 275 dispone que el Procurador General de la Nación [elegido por el Senado de entre la terna integrada por candidatos del presidente de la República, la Corte Suprema y el Consejo de Estado] es el supremo director del Ministerio Público, de lo que se infiere su autonomía, habida

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

cuenta que no está subordinado a ninguna de las tres ramas tradicionales del poder público colombiano, ni a ninguna otra autoridad.

### **III. Creación inconstitucional de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria**

La falta de aseo jurídico propició, por ejemplo, la aparición en México de la empresa pública descentralizada, dotada de personalidad jurídica y patrimonio propios [ya fuera organismo descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria] sin que tuviera sustento constitucional; entre los primeros organismos descentralizados figuraron la Comisión Federal de Electricidad [creada, en uso de facultades extraordinarias por el presidente Lázaro Cárdenas del Río mediante Ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de agosto de 1937] y Petróleos Mexicanos [creado mediante Decreto del Congreso de la Unión, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 20 de junio de 1938].

El texto original del artículo 73 constitucional no incluyó, entre las facultades otorgadas al Congreso, la creación de instituciones de la administración pública distintas a la secretaría de Estado o al departamento administrativo, por lo que la creación, dentro de la administración pública federal, de personas jurídicas distintas del Estado, como el organismo descentralizado y la empresa de participación estatal mayoritaria, resultaba inconstitucional.

Para la creación de las referidas instituciones públicas no podían invocarse las llamadas facultades implícitas que la última fracción del artículo 73 constitucional confiere al Congreso de la Unión: “Para expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

En efecto, las llamadas facultades implícitas del Congreso de la Unión, en tanto legislador ordinario, no le permiten crear cuanta institución se le pueda ocurrir; así, por ejemplo, no puede restablecer el llamado “Poder Conservador”, previsto en la Constitución de 1836, o crear el “Supremo Tribunal Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, como no pudo crear el “Consejo de la Judicatura Federal” en tanto no se hizo la reforma constitucional que previno su creación.

En la República Federal de Alemania, el Tribunal Constitucional reconoce la existencia de tres variedades de facultades implícitas:



María Guadalupe Fernández Ruiz

- La que se desprende de una conexión material con una facultad explícita: “estamos ante una conexión material cuando una materia expresamente conferida a la Federación no puede ser razonablemente regulada, sin al mismo tiempo normar otra materia no expresamente atribuida, esto es, cuando la invasión de ámbitos no conferidos es condición imprescindible para la regulación de una materia que sí corresponde expresamente a la Federación”;<sup>175</sup>
- También se presume la existencia de la que va aparejada a facultad explícita: “cuando una función determinada se halla tan inseparablemente unida a un ámbito conferido a la Federación o a los *Länder* que no sería razonable escindirlos”;<sup>176</sup>
- La que es consecuencia de la misma naturaleza de las cosas, apoyada “en el principio jurídico no escrito de que hay determinados ámbitos materiales que por su propia naturaleza sólo pueden ser regulados por la Federación, puesto que constituyen asuntos privativos suyos, sustraídos *a priori* a cualquier competencia legislativa particular”.<sup>177</sup>

A juicio de Felipe Tena Ramírez, la facultad implícita sólo puede invocarse justificadamente “cuando se reúnan los siguientes requisitos: 1° la existencia de una facultad explícita que por sí sola no podría ejercitarse; 2° la relación de medio necesario respecto a fin, entre la facultad implícita y el ejercicio de la facultad explícita, de suerte que, sin la primera no podría alcanzarse el uso de la segunda; 3° el reconocimiento por el Congreso de la Unión de la necesidad de la facultad implícita y su otorgamiento por el mismo Congreso al Poder que de ella necesita”.<sup>178</sup>

Con apego al criterio de Tena Ramírez se puede sostener, a la luz del texto original de la Constitución de 1917, la inconstitucionalidad de la creación de entidades paraestatales [organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos], habida cuenta que: *i.* No existía facultad explícita alguna del Congreso que no pudiera ejercerse por no poder crear entidades paraestatales; *ii.* El Congreso no requería de la posibilidad de crear entidades paraestatales para ejercer sus facultades explícitas; *iii.* Para crear entidades paraestatales durante el primer medio siglo de vigencia de la Constitución, el Congreso no adujo la necesidad de usar facultad implícita respecto de las empresas descentralizadas que creó.

<sup>175</sup> Vogel, Juan Joaquín, “El régimen federal de la Ley Fundamental” en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de derecho constitucional*, ed. y trad. de Antonio López Pina, Madrid, 1996, p. 644.

<sup>176</sup> *Ibid.*

<sup>177</sup> *Ibid.*

<sup>178</sup> Felipe Tena Ramírez, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1964, p. 119.



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

A mayor abundamiento se debe tener presente que la aparición en el texto original de la Constitución de 1917 de la figura del Departamento Administrativo, dentro de la Administración Pública Federal, obedeció al propósito del Constituyente de encomendar a ese tipo de dependencia del Poder Ejecutivo, las atribuciones meramente administrativas y la prestación de servicios públicos, según se afirmó expresamente en el dictamen de la Comisión integrada por los constituyentes Paulino Machorro Narváez, Hilario Medina, Arturo Méndez, Heriberto Jara y Agustín Garza González, presentado en la sesión vespertina del martes 16 de enero de 1917, del tenor siguiente:

“Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etcétera, o meramente administrativas, referentes a un servicio público que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que por régimen federal depende sólo del Ejecutivo de la Unión en lo relativo al Distrito y Territorios.

De este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo, y son unos aquellos que ejercen atribuciones meramente políticas o, cuando menos, políticas y administrativas; son los otros los que administran un servicio público que en su funcionamiento nada tiene que ver con la política y, más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle en estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural, que es la prestación de un buen servicio al público en el ramo que se les encomiende y nada más; cuando la política se mezcla en estos asuntos, desde el alto personal de los servicios públicos, que no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas, hasta el funcionamiento del sistema administrativo ofrece grandes dificultades.

Por esto ha parecido a la Comisión que los órganos del Ejecutivo se constituyan según un sistema que hasta la fecha no ha sido ensayado en México, pero otros pueblos no sólo de mayor cultura, sino también de intensa vida social y económica han demostrado estar de acuerdo con las condiciones que el desarrollo comercial y en general la vida moderna exigen para los servicios públicos administrativos. (...)

Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea a los meramente administrativos, corresponde la creación de una nueva clase de entidades que se llamarán ‘departamentos administrativos’, cuyas funciones en

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

ningún caso estarán ligadas con la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de cada uno de los servicios públicos, dependerán exclusivamente del jefe del Ejecutivo, no refrendarán los reglamentos y acuerdos relativos a su ramo, no tienen obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar ni se les exigen constitucionalmente cualidades determinadas para poder ser nombrados; el presidente, que tiene la facultad de nombrarlos, queda con el derecho de calificar sus aptitudes, que deben ser principalmente de carácter profesional y técnico”.<sup>179</sup>

Inserto la amplia transcripción anterior para evidenciar la inconstitucionalidad de cuantos organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos se crearon en México dentro de la administración pública federal hasta antes del 22 de octubre de 1981, fecha en que cobró vigencia la reforma del artículo 90 constitucional que modificó radicalmente su estructura, al dividirla en centralizada y paraestatal, pues hasta entonces, la única forma de organización de la administración pública federal prevista constitucionalmente era la de la centralización administrativa que tenía como producto a la administración pública centralizada, integrada con dos tipos de dependencias: la secretaría de Estado y el departamento administrativo, ambos con la posibilidad de contar con órganos desconcentrados.

La creación, por ejemplo, de la Comisión Federal de Electricidad en 1937, como la de Petróleos Mexicanos en 1938, y de Ferrocarriles Nacionales de México en 1940, contrarió a la Constitución, porque debió aprovecharse la figura del departamento administrativo prevista en la misma, para desempeñar las actividades, en ningún caso políticas sino eminentemente administrativas y de prestación de servicios públicos que se encomendaron a dichas instituciones, como lo proyectó el Constituyente de Querétaro, y no por la descentralización administrativa que se prefirió, en contra de la Constitución, con la que dio inicio, viciada de origen, la administración pública federal descentralizada o paraestatal.

Debo hacer notar que Ferrocarriles Nacionales de México fue creado, con apego a la Constitución, como un departamento administrativo para administrar los bienes de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, empresa privada expropiada por causa de utilidad pública, mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de junio de 1937; sin embargo, fue sustituido dicho departamento administrativo por la Administración Nacional Obrera de los Ferrocarriles

<sup>179</sup> *Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917*, México, Edición de la Comisión Nacional del Sesquicentenario de la Federación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, t. II.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Nacionales de México, creado por ley de 30 de abril de 1938, que a su vez fue sustituido el 31 de diciembre de 1940 por el organismo descentralizado Ferrocarriles Nacionales de México, creado mediante decreto presidencial.

El reconocido profesor José Castro Estrada, quien fuera ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, posteriormente, primer director general del organismo descentralizado Productos Forestales Mexicanos [Proformex], en un intento de acreditar la constitucionalidad de los organismos descentralizados creados a partir de la reforma de 1942 al artículo 123 constitucional afirmó que antes de dicha modificación, tales organismos estaban prohibidos porque los artículos 90 y 92 constitucionales sólo hablaban de secretarías de Estado y de departamentos administrativos; sin embargo, hubo muchos establecimientos de este tipo desde años antes, pero todos ellos eran contrarios a la Constitución, hasta 1942, año en que al modificarse el artículo 123 constitucional, se incluyó en su fracción XXXI una alusión a “las empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el gobierno federal”, a efecto de hacer de la competencia exclusiva de las autoridades federales, la aplicación de las leyes del trabajo en asuntos relativos a dichas empresas.<sup>180</sup>

Como puede apreciarse, la opinión del profesor Castro Estrada es inadmisibles, y contradictoria consigo misma, ya que por una parte reconoce la inconstitucionalidad de los organismos descentralizados creados antes de la reforma de 1942 al artículo 123 constitucional –por considerar que estaban prohibidos–; sin embargo, estima que por la sola modificación constitucional, que reservó a las autoridades federales la aplicación de las leyes del trabajo en asuntos relativos a esos organismos descentralizados inconstitucionales y prohibidos, automáticamente se reforma el esquema unitario de la administración pública federal organizada exclusivamente conforme a la centralización administrativa, lo cual es absurdo, porque en todo caso esa competencia podrá emplearse sólo a partir de que se modifique constitucionalmente la estructura de la administración pública federal, lo cual ocurrió hasta 1981, al reformarse el artículo 90 constitucional, para dar cabida a la administración paraestatal [o descentralizada], junto a la administración centralizada, la que en los términos del entonces vigente texto de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se integraba con la Presidencia de la República, las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y los fideicomisos públicos.

Mas, para no violar la Constitución, no sólo pudo aprovecharse la figura del departamento administrativo para crear en su molde, por ejemplo, a la Comisión Federal de Electricidad en 1937, a Petróleos Mexicanos en

<sup>180</sup> José Castro Estrada, *Derecho administrativo*, México, apuntes tomados de su cátedra, taquígrafo y editor Francisco Walker, México, DF, s/f, p. 217.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

1938 y a Ferrocarriles Nacionales de México en 1940, pues bien se pudo haberlos creado en el troquel del órgano desconcentrado, puesto que éste forma parte de la administración pública centralizada, y por consecuencia su creación no requería de reforma constitucional; así, la Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, bien pudieron haberse creado como órganos desconcentrados de la Secretaría de la Economía Nacional; en tanto que Ferrocarriles Nacionales de México, bien pudo haber nacido como órgano desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, con lo cual no se hubiera infringido el diseño constitucional de la administración pública federal, bajo el esquema exclusivo de la centralización administrativa, aun cuando no hubiera respetado el criterio del Constituyente queretano de que la secretaría de Estado [de la que formaría parte el órgano desconcentrado] sólo se ocupase de asuntos políticos o político-administrativos, mas no de los asuntos netamente administrativos o de prestación de servicios públicos.<sup>181</sup>

Debo enfatizar que mis anteriores señalamientos en torno al departamento administrativo, a las empresas de participación estatal mayoritaria, y a los organismos descentralizados, no significan que yo considere, en lo abstracto, más idóneo al primero que a los últimos para la prestación de servicios públicos o la realización, por parte del Estado, de otras actividades económicas, sino que están dirigidas a demostrar que los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, creadas antes de que entrase en vigor la reforma de 1981 al artículo 90 constitucional, fueron indebidas por contrariar al esquema de organización administrativa previsto en dicho numeral de la Constitución, basado hasta entonces exclusivamente en el troquel de la administración centralizada, con dos tipos de dependencias: la secretaría de Estado y el departamento administrativo.

#### **IV. La pretendida personificación de órganos desconcentrados dotados de personalidad jurídica**

Prueba fehaciente del descuido y displicencia con que, en ocasiones, se crean en nuestro país las instituciones de la administración pública fue la creación del órgano desconcentrado de la Secretaría de Obra Pública, CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIOS, “Coordinadora y Promotora de la Infraestructura Educativa del Estado de Guanajuato”, mediante decreto gubernativo número 194, publicado en el *Periódico Oficial del Estado de Guanajuato* del 7 de mayo del 2004.

<sup>181</sup> Venustiano Carranza compartió este criterio del Constituyente queretano, como lo demuestra el hecho de haber creado en 1917 los departamentos administrativos de Aprovisionamientos Generales, de Contraloría y de Establecimientos Fabriles y Militares.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

El referido órgano desconcentrado tuvo como objeto, impulsar la promoción de acciones de infraestructura de obra pública y servicios en materia educativa, en coordinación con las instancias federales y municipales, de conformidad con las disposiciones normativas. Dentro de sus facultades figuraron las de:

- Establecer la política estatal para el desarrollo de la infraestructura educativa;
- Apoyar en la elaboración del Programa Anual de Obra, cuando se trate de infraestructura educativa;
- Proponer al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), previo acuerdo con el Secretario de Obra Pública, las mejoras que considere convenientes a las normas y especificaciones de construcción, y
- Promover la celebración de convenios, con los municipios, para la concurrencia de recursos financieros en las obras incluidas en el Programa Anual de Obra, así como para el mantenimiento de la infraestructura educativa.

Para la dirección y administración del “órgano desconcentrado” en cita, se previno la existencia de un Consejo Directivo y de un Director General, siendo el primero la máxima autoridad del órgano. Se dispuso que el Consejo Directivo estuviese presidido por el Secretario de Obra Pública, e integrado, además, por los titulares de las secretarías de Educación; de Desarrollo Social y Humano; de Finanzas y Administración; y de la Gestión Pública del Gobierno del Estado; así como por el Director General del órgano, y por sendos representantes de la Secretaría de Educación Pública, del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas [lo cual es indebido, pues entraña la imposición de una obligación a una entidad de la administración pública federal], y hasta cuatro representantes de organizaciones sociales, designados por el gobernador del Estado [lo cual también es indebido, pues el gobernador no debe determinar quiénes representan a las organizaciones sociales].

Es de hacerse notar que en el Estado de Guanajuato se han creado otros órganos desconcentrados, como el Consejo Estatal para la Asistencia, la Prevención y la Atención de la Violencia Intrafamiliar del Estado de Guanajuato, el Consejo Guanajuatense para la Prevención del SIDA, Perforaciones Guanajuato, Unidad de Planeación e Inversión Estratégica, los cuales tienen en común las características siguientes:

- Forman parte de la administración pública del estado;
- No tienen personalidad jurídica propia;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- No tienen patrimonio propio, pero tienen un conjunto de bienes asignados para la consecución de sus fines;
- Carecen de presupuesto propio, pero se les asignan partidas presupuestales específicas;
- Tienen poder decisorio en ciertas materias, y
- Fueron creados mediante reglamento, decreto o acuerdo del Gobernador del Estado.

La creación del mencionado órgano desconcentrado guanajuatense representó una aberración jurídica contraria a la doctrina; por ejemplo, el profesor español Ramón Martín Mateo afirma: “Si hay personalidad jurídica no puede haber desconcentración. A diferencia de la descentralización, la desconcentración no puede crear entes, no personifica, sino que implica el traslado de competencia de unos órganos superiores, a otros inferiores”.<sup>182</sup>

Cabe aclarar que el despropósito de la creación de dicho órgano desconcentrado con personalidad jurídica propia, fue corregido, años después, mediante Decreto Gubernativo número 82, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* de 21 de octubre del 2008, por el cual se extinguió el órgano desconcentrado denominado Coordinadora y Promotora de la Infraestructura Educativa del Estado de Guanajuato, complementado por el Decreto Gubernativo número 83, publicado en el *Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato* de la misma fecha, por el que se crea el organismo público descentralizado Instituto de Infraestructura Física del Estado de Guanajuato, que sustituyó al absurdo “órgano desconcentrado”.

## **V. El Colegio de México, A.C.**

El 17 de julio de 1936 se inició la Guerra Civil Española con el levantamiento en armas del destacamento militar acuartelado en Melilla (África), que al día siguiente se extendió a la Península y luego fue encabezado por Francisco Franco; la guerra concluyó después de tres años de sangrientos combates, con el triunfo de los sublevados y el derrocamiento de la República española que fue sustituida por la dictadura franquista.

La derrota republicana provocó el exilio de miles de españoles, muchos de los cuales eran destacados intelectuales que encontraron asilo en México, un grupo de ellos, con el apoyo de presidente Lázaro Cárdenas, el 18 de julio de 1938 fundó el Centro Español de Estudios cuyo patronato se integró con sendos representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la

<sup>182</sup> Ramón Martín Mateo, *Manual de derecho administrativo*, Madrid, edición del autor, 1974, p. 177.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Universidad Nacional Autónoma de México, y del Consejo de Enseñanza Superior, establecimiento que, al mes siguiente se transformó en lo que vino a ser un refugio de intelectuales españoles: La Casa de España en México.<sup>183</sup>

Desde la perspectiva jurídica se puede pensar que la Casa de España fue una institución anómala y amorfa de nuestra administración pública federal, configurada por el presidente Lázaro Cárdenas como un apéndice de la Presidencia de la República, encabezada por un patronato cuyos miembros, designados directamente por el Ejecutivo Federal fueron: Alfonso Reyes (presidente), Eduardo Villaseñor, Gustavo Baz, Enrique Arreguín (vocales) y Daniel Cosío Villegas (secretario).

La Casa de España tuvo cuatro categorías de miembros: residentes [de tiempo completo, remunerados conforme a contrato], honorarios [no recibían remuneración y colaboraban esporádicamente], especiales [comisionados por otras instituciones para una colaboración específica con la Casa], y becarios [alumnos distinguidos, encargados de realizar monografías o trabajos especiales].

Entre los miembros residentes figuraron León Felipe, José Gaos, Luis Recasens Siches, y Joaquín Xirau; Ignacio Bolívar fue miembro honorario; Fernando de Buen fue miembro especial; y Leopoldo Zea, becario.

Como bien hiciera notar Clara Lida: “Pequeña en el tiempo, grande en sus logros, La Casa de España en México tuvo que aceptar morir y transformarse para poder sobrevivir y verse proyectada hacia el futuro”.<sup>184</sup>

En efecto, el 16 de octubre de 1940, mediante acta constitutiva contenida en la escritura pública número treinta y cinco mil quinientos sesenta y dos (Volumen seiscientos treinta y nueve) de la Notaría Pública Número 57 de la Ciudad de México, los señores licenciado Eduardo Suárez, secretario de Hacienda y Crédito Público, en representación del gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos; licenciado Alfonso Reyes, presidente de La Casa de España en México, en representación de la misma; doctor Gustavo Baz, rector de la Universidad Nacional Autónoma de México, en representación de la misma; licenciado Daniel Cosío Villegas, director del Fondo de Cultura Económica, en representación de este último, como delegado fiduciario del “Banco Nacional Hipotecario”; y don

<sup>183</sup> Vid. *El Colegio de México, Una idea de casi medio siglo*, México, El Colegio de México, 1987, p. 8.

<sup>184</sup> Lida, Clara *et al.*, *El Colegio de México: una hazaña cultural 1940-1962*, México, El Colegio de México, 1990, p. 27.



*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Eduardo Villaseñor, director general del “Banco de México, S.A.”, en representación de esta institución, constituyeron, en su calidad de socios fundadores, la asociación civil “Colegio de México”, en los términos de las bases constitutivas y estatutos que la habrían de regir y que se insertaron en la misma acta, de acuerdo con los cuales, los fines de la asociación se hicieron consistir en:

- Patrocinar trabajos de investigación de profesores y estudiantes mexicanos;
- Becar, en instituciones o centros universitarios o científicos, en bibliotecas o archivos extranjeros, a profesores y estudiantes mexicanos;
- Contratar profesores, investigadores o técnicos extranjeros que presten sus servicios en el “Colegio de México” o en instituciones educativas u organismos gubernamentales;
- Editar libros o revistas en los que se recojan los trabajos de los profesores, investigadores o técnicos, a que se refieren los incisos anteriores, y
- Colaborar con las instituciones nacionales y extranjeras de educación y cultura para la realización de fines comunes.

Se determinó como domicilio del Colegio la ciudad de México, sin perjuicio de que pudiera establecer delegaciones en cualesquiera otras ciudades de la República mexicana y del extranjero; y se fijó la duración del Colegio en treinta años prorrogables.

Se previó la existencia de dos categorías de asociados del Colegio: fundadores y contribuyentes. Se precisó que los primeros no podrían ser excluidos de la asociación, quedando obligados al pago de la aportación que cada uno de ellos señaló, sin perjuicio de que pudieran hacer aportaciones adicionales posteriores; los asociados contribuyentes deberían cubrir las cuotas periódicas que la asamblea determinase.

Se previno que un reglamento especial de la asamblea fijaría los derechos de los socios contribuyentes, los cuales sólo podrían ser excluidos por la falta de pago de las cuotas que acuerde la asamblea general; por quedar sujetos a proceso o en general realizar actos indecorosos o incompatibles con los fines de la institución; o por faltar injustificadamente a dos asambleas consecutivas.

Fueron reconocidos como socios fundadores: el Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos; La Casa de España en México, que aportó todo su patrimonio y desapareció al fundirse con el Colegio de México [el Colegio asumió las obligaciones contraídas hasta esa fecha por La Casa de España en México]; la Universidad Nacional Autónoma de México; el Banco Nacional Hipotecario, como fiduciario del Fondo de Cultura



### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Económica; el Banco de México, Sociedad Anónima. Además se estableció la posibilidad de que otras instituciones o personas fueran admitidas con carácter de socios fundadores dentro de los seis meses siguientes a la constitución del Colegio.

Las aportaciones de los fundadores se establecieron de la siguiente manera:

- El gobierno federal de los Estados Unidos Mexicanos. Trataría que su primera aportación no fuera inferior a \$350,000.00.
- La Casa de España en México, como queda dicho aportó todo su patrimonio y desapareció al fundirse con el Colegio de México.
- La Universidad Nacional Autónoma de México aportó \$35,000.00.
- El Banco Nacional Hipotecario, como fiduciario del Fondo de Cultura Económica, aportó \$5,000.00.
- El Banco de México aportaría lo que aprobara su consejo de administración.

Asimismo, los estatutos señalaron la posibilidad de que el Colegio pudiera recibir legados o donaciones, y previeron que en caso de disolución, los bienes del Colegio de México incrementarían el fideicomiso del Fondo de Cultura Económica.

El gobierno del Colegio se puso a cargo de una junta de gobierno compuesta por seis miembros, que durarían en su encargo cinco años y que podrían ser reelectos. Los miembros de esta junta serían nombrados por la asamblea, y no podrían ser removidos sino por ella, cuando existiera causa grave y siempre que votaren la remoción las cuatro quintas partes de los asociados contribuyentes y la mayoría de los fundadores.

Se asignaron a la junta de gobierno las siguientes atribuciones:

- Realizar todos los actos que demande el cumplimiento de los fines del Colegio y que no estén reservados expresamente a la asamblea;
- Designar a su presidente y también a su secretario. El presidente llevaría la firma de la asociación y tendría, frente a terceros, el carácter de representante jurídico del Colegio. El secretario ayudaría en sus labores al presidente;
- Delegar en su presidente las facultades de administración que estimare convenientes para el mejor servicio del Colegio, sin perjuicio de recuperar su ejercicio cada vez que así lo juzgue oportuno o cuando el presidente solicite la decisión de la junta;
- Recibir las solicitudes de las personas que desearan ingresar como socios contribuyentes, para someterlas a la asamblea general más próxima;
- Establecer delegaciones de conformidad con el artículo segundo;
- Designar al personal administrativo;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Recibir, de conformidad con el artículo sexto, legados y donaciones, y
- Formular el presupuesto que se sometiera a la aprobación de la asamblea. Las erogaciones que debieran hacerse durante el lapso que transcurriera entre el principio del ejercicio y la asamblea, se sujetarían a las autorizaciones iniciales del presupuesto anterior.

La auditoría de la contabilidad estaría a cargo de un contador público titulado que sería designado por el Banco de México, pudiendo cualquiera de los asociados en todo momento recabar de la junta de gobierno informes acerca de las erogaciones que se hicieran y solicitar los documentos justificativos de las mismas.

Las asambleas serían ordinarias y extraordinarias. Las primeras se efectuarían una vez al año, y las segundas cuando fueran convocadas por la junta de gobierno, de oficio o a solicitud de cualquiera de los asociados fundadores o del cinco por ciento, por lo menos de los contribuyentes.

La asamblea ordinaria debería ocuparse de revisar y, en su caso, aprobar el balance del ejercicio anterior, teniendo siempre a la vista el informe del auditor. Cuando dicho balance arrojaré utilidad, ésta se destinaría a incrementar el patrimonio del Colegio. Igualmente revisaría y aprobaría el presupuesto de gastos y conocería de los demás asuntos consignados expresamente en el orden del día.

Si del examen del balance y documentos relativos o por el resultado de alguna auditoría apareciera que hubiera lugar a exigir responsabilidades a la junta de gobierno, la asamblea designaría a la persona que debiera intentar las acciones respectivas. Presentada la demanda, o la denuncia o querrela en su caso, la junta quedaría suspendida de pleno derecho en el ejercicio de su encargo hasta que el asunto se resolviera en definitiva por la autoridad competente. La administración quedaría entonces interinamente a cargo de una sola persona designada por los asociados fundadores, a mayoría de votos, quien tendría las facultades que corresponden a un mandatario general.

La primera junta de gobierno quedó integrada de la siguiente manera:

- Presidente: Alfonso Reyes;
- Secretario: Daniel Cosío Villegas, y
- Miembros: Eduardo Villaseñor, Gustavo Baz, Enrique Arreguín y Gonzalo Robles.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

El 22 de abril de 1940 fue expedido el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por Escuelas Libres Universitarias, mismo que confirió a las escuelas de tipo universitario la libertad de elaborar sus planes de estudio, programas y métodos de enseñanza, así como una completa autonomía respecto a sus aspectos administrativos.

La Ley Orgánica de la Educación Pública, publicada en el *Diario Oficial* de 23 de enero de 1942 estableció, en la fracción IV de su artículo 2º, que las universidades, escuelas e institutos de tipo universitario que hubieran obtenido, o en el futuro obtuvieran, reconocimiento o autorización de la Secretaría de Educación Pública, no quedarían sujetas a sus disposiciones, rigiéndose, en consecuencia, por los preceptos contenidos en sus instrumentos de creación.

El 7 de noviembre de 1962, el presidente Adolfo López Mateos expidió el diverso decreto por el cual se reconoció como escuela de tipo universitario al Colegio de México en consideración a que:

- Desde su fundación, en 1939, el Colegio de México había cumplido satisfactoriamente los propósitos que le dieron vida, realizando y fomentando valiosas investigaciones, formando investigadores, manteniendo publicaciones y llevando a cabo una labor intelectual de alto nivel;
- Su desarrollo lo había colocado en condiciones de poner al servicio de la docencia y de la formación de profesionales y maestros, las experiencias y el personal formados en sus tareas de investigación,
- El Colegio había obtenido ya del Ejecutivo Federal el reconocimiento de validez oficial para los estudios que imparte en el Centro de Estudios Internacionales, y
- Las necesidades de la educación superior en el país recomendaban el fomento de las instituciones de enseñanza superior y principalmente de aquellas que coadyuvaran a la formación de personal docente.

Por las referidas consideraciones, el decreto en cita reconoció como escuela de tipo universitario a El Colegio de México, a los fines y para los efectos de lo ordenado en el Reglamento para la Revalidación de Grados y Títulos Otorgados por Escuelas Libres Universitarias, de fecha veintidós de abril de mil novecientos cuarenta.

En virtud del citado decreto, la Secretaría de Educación Pública debía reconocer validez oficial a los estudios hechos en El Colegio de México, así como a los grados académicos otorgados por éste, y registrar los títulos que

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

el mismo expida, en caso de que las carreras que imparta estén incluidas en la Ley Reglamentaria de los artículos 4° y 5° constitucionales.

Además, el decreto en comento dispuso que El Colegio de México, como escuela libre universitaria reconocida por el gobierno federal, gozara de la autonomía que establecían y definían los artículos 4°, 5° y 6° del reglamento citado de fecha 22 de abril de 1940. Consecuentemente, podría impartir todos los conocimientos que deseara, siempre que éstos reunieran las características enumeradas en el artículo 2° de dicho Reglamento; asimismo, elaboraría libremente sus planes de estudios, programas y métodos de enseñanza, pero no podría ponerlos en vigor sin la previa autorización de la Secretaría de Educación Pública. Además, tendría completa libertad respecto de todas las cuestiones administrativas concernientes al plantel sin más limitaciones que las establecidas por las leyes.

De la misma manera, el decreto mencionado facultó al Colegio de México para abrir cursos complementarios o superiores, de las carreras que ofrecía y sostenía en la fecha de dicho decreto, así como establecer otras carreras, afines o diferentes de aquéllas, previa la aprobación de la Secretaría de Educación Pública, tanto respecto de la carrera misma como de los planes de estudios, programas y métodos de enseñanza correspondientes.

También previno el Reglamento en comentario que el Colegio de México, además de lo que disponen los artículos 3° y 4°, quedara sometido a la inspección y vigilancia de la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública, en los términos de los artículos 9° y 10° del reglamento de fecha 22 de abril de 1940.

Igualmente dispuso, el decreto en análisis, que el Colegio de México tuviera personalidad jurídica, y rindiera anualmente a la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública, un informe de las labores del año lectivo que acabara de terminar, con expresión de los cambios habidos en su organización y en su régimen interior.

Cabe hacer notar que el multicitado decreto del 7 de noviembre de 1962 no se refiere exactamente a la asociación civil El Colegio de México, A.C., sino simplemente al Colegio de México, cuya fundación la ubica en el año de 1939, en lugar del año de 1940 que fue el de su creación; además no establece la naturaleza jurídica de la institución, pues sólo señala que tendrá personalidad jurídica, sin aclarar si sustituye a la referida asociación

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

civil o si se trata de la misma fundada más de dos décadas atrás, la que por consiguiente ya tenía personalidad jurídica.

No obstante que el decreto en cita reconoció autonomía al Colegio de México, contradictoriamente lo sometió a la inspección y vigilancia de la Dirección General de Enseñanza Superior de la Secretaría de Educación Pública, a la que facultó para autorizar la puesta en vigor de sus planes de estudios, programas y métodos de enseñanza.

Por último, el 19 de agosto de 1998 fue expedido el decreto presidencial que reformó los artículos 1º y 3º del diverso de 7 de noviembre de 1962, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 1º. El Colegio de México tiene por fin impartir educación de tipo superior, así como realizar actividades de investigación y de difusión de la cultura.

Para el cumplimiento de su objeto, el Colegio de México podrá:

- I. Realizar sus fines de educar, investigar y difundir la cultura respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas;
- II. Determinar sus planes y programas de estudio;
- III. Expedir certificados de estudios y otorgar diplomas, constancias, títulos o grados académicos;
- IV. Fijar los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico, y
- V. Administrar su patrimonio y gobernarse a sí mismo.

Artículo 3º. El Colegio de México, como escuela libre universitaria reconocida por el Gobierno Federal, goza de autonomía para impartir todos los conocimientos que desee, elaborar libremente sus planes y programas de estudio, así como sus métodos de enseñanza. Además tendrá completa libertad respecto de todas las cuestiones administrativas concernientes al plantel, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes; sus relaciones laborales se regirán conforme a las características propias de un trabajo especial.

Dicho decreto de 1998 derogó los artículos 4º [que condicionaba la apertura de cursos complementarios o superiores de las carreras que ofrecía, a la previa aprobación de la Secretaría de Educación Pública], 5º [que exigía como requisito de ingreso para cualquiera de las carreras que tenga establecidas o en el futuro establezca, certificado de educación

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

primaria, de segunda enseñanza y de enseñanza preparatoria, expedidos por cualquier institución que pertenezca al sistema educativo nacional], 6° [que sometía al Colegio de México a la inspección y vigilancia de la Dirección General de Enseñanza Superior e Investigación Científica de la Secretaría de Educación Pública] y 9° [que imponía al Colegio de México la obligación de rendir anualmente, a la Secretaría de Educación Pública, un informe de labores del año lectivo que acabara de terminar, con expresión de los cambios habidos en su organización y en su régimen interior] del diverso decreto de 1962, antes citado.

El Colegio de México, de acuerdo a su naturaleza jurídica, es una asociación civil creada por el Ejecutivo federal, que debe considerarse, en los términos del último párrafo del artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,<sup>185</sup> una empresa de participación estatal mayoritaria de carácter universitario, cuyos asociados son el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Educación Pública, el Banco de México, el Fondo de Cultura Económica y la Universidad Nacional Autónoma de México; por consiguiente, el Colegio de México no es, en rigor, una institución autónoma, dado que sus asociados son personas de derecho público depositarias de las funciones del poder público, aun cuando goza de autonomía para impartir todos los conocimientos que desee, y dedicarse a la investigación y a la enseñanza superior.

Nótese que las instituciones universitarias autónomas, son creadas mediante Ley del Congreso, dado que la fracción VII del artículo 3° constitucional previene que: “Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley [no un decreto o acuerdo presidencial] otorgue autonomía, tendrán la facultad de gobernarse a sí mismas, (...)”; en la integración de sus órganos de gobierno no hay intervención ni injerencia del gobierno ni de ningún ente del sector público, lo que no ocurre en el Colegio de México, A.C., que no es creación de la ley, y cuya Asamblea de Socios [su máxima autoridad] está compuesta íntegramente por representantes de instituciones públicas, y es la que designa a su Junta de Gobierno.

Por consiguiente, llama la atención que en la Relación de Entidades Paraestatales publicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio del Procurador Fiscal de la Federación, en el *Diario Oficial de*

<sup>185</sup> Artículo 46. (...) Se asimilan a las empresas de participación estatal mayoritaria, las sociedades civiles así como las asociaciones civiles en las que la mayoría de los asociados sean dependencias o entidades de la administración pública federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos o alguna o varias de ellas se obliguen a realizar o realicen las aportaciones económicas preponderantes”.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

la *Federación* de 15 de agosto del 2013, en cumplimiento del artículo 12 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no figure el Colegio de México, A.C. (Colmex), porque dicho precepto dispone implícitamente que la relación de referencia incluya, sin excepción, a todas las entidades existentes en la fecha de su formulación, sin perjuicio de que se rijan o no por ese ordenamiento legal.

Mayor extrañeza provoca el hecho de que instituciones de educación superior parecidas al Colegio de México, como el Colegio de Michoacán, A.C. y el Colegio de la Frontera Norte, A.C., figuren en la mencionada Relación de Entidades Paraestatales, dentro del sector encabezado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

En la actualidad, el Colegio de México, A.C. cuenta con siete centros de estudios: el Centro de Estudios Históricos; el Centro de Estudios Lingüísticos y Literarios; el Centro de Estudios de Asia y África; el Centro de Estudios Económicos; el Centro de Estudios Internacionales; el Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales; y el Centro de Estudios Sociológicos. Los presidentes del Colegio han sido: Alfonso Reyes, Daniel Cosío Villegas, Silvio Zavala, Víctor L. Urquidi, Mario Ojeda, Andrés Lira, y en la actualidad lo preside el doctor Javier Garciadiego Dantán.

## VI. El Instituto Nacional de Antropología e Historia

El 3 de febrero de 1939 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, la cual crea a dicho Instituto [sin aclarar su naturaleza jurídica], con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública; al respecto conviene tener presente que en el año de 1939 la Constitución no otorgaba facultad al Congreso de la Unión, ni a ninguno de los Poderes, para crear entes o institutos de la administración pública federal con personalidad jurídica propia, circunstancia que evidencia la inconstitucionalidad de tal creación.

Casi una década después de la expedición de la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia, fue expedida la primera Ley para el Control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1947, la que en su artículo 2º definió al organismo descentralizado en los siguientes términos:<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Esta fue la primera definición del organismo descentralizado en el orden jurídico mexicano.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Para los efectos de esta Ley, son organismos descentralizados, las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los siguientes requisitos:

- a) Que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios, o por el aprovechamiento de un impuesto específico, y
- b) Que su objeto y funciones propias, impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Consecuentemente, el Instituto Nacional de Antropología e Historia quedó ajustado a dicha definición de organismo descentralizado, toda vez que:

- Es una persona moral creada por el Estado;
- Su creación se realizó mediante ley expedida por el Congreso de la Unión;
- La forma que adoptó [conforme a la ley podía ser cualquiera] fue la de Instituto;
- Satisfizo los siguientes requisitos:
  - a) Sus recursos los proporciona en gran parte el Gobierno Federal, en virtud de aportación de bienes y mediante ministraciones presupuestales, y
  - b) Su objeto [investigación científica sobre paleontología e historia relacionada principalmente con la población del país y con la conservación y restauración del patrimonio cultural, antropológico e histórico de México] y sus funciones propias implican una atribución técnica especializada para la adecuada prestación del servicio social de preservación de la identidad nacional, y del servicio público de museos.

El 14 de mayo de 1986 se publicó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que en su artículo 12 dispuso la publicación anual en el *Diario Oficial de la Federación* de la relación de las entidades paraestatales que formen parte de la administración pública federal; como en años anteriores, en la relación de dichas entidades paraestatales publicada en agosto del 2009, no figura dentro de los organismos descentralizados el Instituto Nacional de Antropología e Historia; y concomitantemente, el artículo 2 del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública lo incluye dentro de los órganos desconcentrados de dicha Secretaría.



## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

Cabe señalar que la doctrina sostiene que los organismos descentralizados no guardan una relación de dependencia o subordinación con la administración pública centralizada, situación que no se da en el caso del Instituto Nacional de Antropología e Historia, dado que su Ley Orgánica lo hace depender de la Secretaría de Educación Pública.

Lo anterior evidencia la conveniencia de modificar la Ley Orgánica del Instituto Nacional de Antropología e Historia para identificarlo sin ambages como un organismo descentralizado de la administración pública federal, agrupado en el Sector encabezado por la Secretaría de Educación Pública, o bien, como un órgano desconcentrado de dicha Secretaría, para lo cual se debería suprimir su personalidad jurídica propia.

### **VII. El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura**

Fue creado el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura en un esquema similar al del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), mediante ley publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1946, con personalidad jurídica propia y dependiente de la Secretaría de Educación Pública, sin aclarar su naturaleza jurídica; asimismo, el artículo 2 del Reglamento Interior de la mencionada Secretaría lo incluye dentro de sus órganos desconcentrados, por lo que caben los mismos comentarios que formulé en el apartado inmediato anterior, respecto de la defectuosa creación del INAH, que aquí doy por reproducidos.

El Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, conforme a la Ley que lo crea, tiene por propósito:

- El cultivo, fomento, estímulo, creación e investigación de las bellas artes en las ramas de la música, las artes plásticas, las artes dramáticas y la danza, las bellas letras en todos sus géneros y la arquitectura;
- La organización y desarrollo de la educación profesional en todas las ramas de las Bellas Artes; de la educación artística y literaria comprendida en la educación general que se imparte en los establecimientos de enseñanza preescolar, primaria, de segunda enseñanza y normal;
- El fomento, la organización y la difusión de las Bellas Artes, inclusive las bellas letras, por todos los medios posibles y orientada esta última hacia el público en general y en especial hacia las clases populares y la población escolar, y
- El estudio y fomento de la televisión aplicada a la realización, en lo conducente, de las finalidades del Instituto.

María Guadalupe Fernández Ruiz

## VIII. La agencia reguladora en el molde del órgano desconcentrado

De origen estadounidense, la agencia reguladora es una entidad de la administración pública creada por el Congreso de Estados Unidos, dotada de poderes normativos cuyo ejercicio afecta a los particulares actuantes en el ámbito de competencia previsto para la agencia.<sup>187</sup>

La *Interstate Commerce Commission* establecida el 4 de febrero de 1887, por disposición de la *Interstate Commerce Act*, fue la primera agencia reguladora establecida en Estados Unidos en respuesta a la creciente indignación pública contra las malas prácticas y abusos del ferrocarril, a que se refiere el emblemático juicio *Munn vs Illinois*, tramitado ante la Suprema Corte de los Estados Unidos; la atribución principal de esa primera agencia reguladora fue la de regular la actividad de las compañías dedicadas al transporte en el comercio interestatal de los Estados Unidos. Sus resultados exitosos dieron lugar a que su esquema fuera empleado para la creación de numerosas agencias reguladoras de diversas actividades, no sólo en Estados Unidos sino en otros países.

Actualmente, la agencia reguladora estadounidense se puede entender como una autoridad pública encargada de regular y vigilar algunas áreas de la actividad humana supervisándolas y normándolas. Para justificar la existencia de agencias reguladoras independientes, se aduce tanto la complejidad de ciertas tareas de regulación y supervisión que requieren de conocimientos especializados, como la necesidad de la aplicación rápida de medidas urgentes de la autoridad en ciertos sectores, así como por el propósito de evitar la interferencia política.<sup>188</sup>

En términos generales, la creación de una agencia reguladora implica la transferencia de atribuciones de los órganos del poder público a la agencia creada, lo que, según Federico Hernández Arroyo, se debe a cuatro razones principales, a saber:

1. Reducir las asimetrías de información en decisiones técnicas y complejas en las que los políticos carecen de nivel específico de conocimiento;
2. Disminuir los costos de la toma de decisiones en los que incurren los políticos al diseñar y negociar las decisiones detalladas de políticas públicas;
3. Eludir la culpa de decisiones impopulares y políticas fallidas asignando la responsabilidad a la agencia, y

<sup>187</sup> Vid. Bárbara Cosculluela Martínez, “Agencias estatales”, *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Ed. La Ley, t. 2, 2008, p. 716.

<sup>188</sup> Vid. [http://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory\\_agency](http://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory_agency)

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

4. Cumplir los compromisos que en materia de políticas públicas hacen los políticos con distintos actores (por ejemplo, inversionistas y electores).<sup>189</sup>

### *1. La agencia reguladora en Argentina*

En las dos últimas décadas del siglo xx se produjo a escala planetaria el declive del Estado de bienestar y el ascenso del Estado neoliberal, lo que se tradujo en la privatización masiva de la empresa pública y de numerosos servicios públicos, así como en la modificación del papel del Estado que de empresario y prestador de servicios públicos pasó a ser regulador de los mismos, a cuyo efecto, en numerosos países, se empleó el modelo de la agencia reguladora estadounidense con diversas adaptaciones.

El ente regulador, como le llaman en Argentina a la agencia reguladora, se caracteriza por tener personalidad jurídica, con independencia funcional derivada de la inamovilidad de que gozan sus directivos durante el periodo para el que son nombrados, por lo que sólo pueden ser destituidos por comprobado mal desempeño. Los entes reguladores están dotados de facultades normativas y jurisdiccionales, que les permiten emitir reglamentos y disposiciones aplicables a los sujetos del sector respectivo y, además, resolver los conflictos que se susciten entre dichos sujetos.<sup>190</sup>

Destacan entre los entes reguladores de Argentina, el Ente Nacional Regulador de la Electricidad, el Ente Nacional Regulador del Gas, el Órgano Regulador del Sistema Nacional de Aeropuertos, y la Autoridad Reguladora Nuclear.

### *2. La agencia reguladora en Brasil*

Vengo de decirlo, la agencia reguladora estadounidense ha sido adoptada por otros países como modelo de instituciones similares aun cuando con peculiaridades distintas, así por ejemplo, en Brasil:

Agencia reguladora es una persona jurídica de Derecho público interno, generalmente constituida bajo la forma de autarquía especial u otro ente de la administración indirecta, cuya finalidad es regular y/o fiscalizar la actividad de determinado sector de la economía de un país, a ejemplo

---

<sup>189</sup> Federico Hernández Arroyo, “La independencia de las agencias reguladoras en México”, *Gestión y política pública*, México, vol. XVI, No. 1, 1er. semestre del 2007, pp. 64-65.

<sup>190</sup> Vid. Barra, Rodolfo Carlos, “Perspectiva jurídica de la regulación de los entes reguladores”, *Servicios Públicos*, Mendoza, Argentina, II Jornadas Internacionales sobre Servicios Públicos, Universidad Nacional de Cuyo/Universidad Austral/Universidad Católica de Cuyo, 2001, pp. 117-118.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

de los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones, producción y comercialización de petróleo, recursos hídricos, mercado audiovisual, planos y seguros de salud suplementaria, mercado de fármacos y vigilancia sanitaria, aviación civil, transportes terrestres o acuaviarios, etcétera.<sup>191</sup>

Se trata de organismos reguladores permanentes constituidos con personalidad jurídica, a partir de 1996, con el propósito de supervisar y regular la prestación de servicios públicos concedidos a la iniciativa privada; en el ámbito federal brasileiro figuran como agencias reguladoras: la Agencia Nacional de Energía Eléctrica, la Agencia Nacional del Petróleo, la Agencia Nacional de Transportes Acuaviarios, la Agencia Nacional de Transportes Terrestres, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones, la Agencia Nacional de Aguas, la Agencia Nacional de Cine, la Agencia Nacional de Vigilancia Sanitaria, y la Agencia Nacional de Salud.

### *3. La agencia reguladora en Perú*

Aparece en Perú el modelo de agencia reguladora bajo la denominación de organismo regulador, sujeto a la Ley N° 27332 llamada: “Ley Marco de organismos reguladores de la inversión privada en servicios públicos”, cuyo artículo 2° señala que tales entes reguladores son organismos públicos descentralizados adscritos a la Presidencia del Consejo de Ministros, con personería de derecho público interno y con autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera”. Como explica el profesor Jorge Danós Ordóñez:

Se trata de entidades con personalidad jurídica de derecho público, dotadas de una organización, con presupuesto propio y autonomía dentro del marco de la ley. Conforme a nuestro derecho constitucional no pueden depender directamente del presidente de la República, porque se requiere que toda entidad del Poder Ejecutivo esté adscrita a un Ministro para que sea el responsable político ante el Parlamento, razón por la que se les adscribe a la Presidencia del Consejo de Ministros, lo cual a la vez denota la importancia que se les asigna en la estructura de la administración pública.<sup>192</sup>

Destacan entre los organismos reguladores peruanos, el Organismo Supervisor de Inversión Privada en Telecomunicaciones, el Organismo Supervisor de Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minas.

---

<sup>191</sup> [http://es.wikilingue.com/pt/Agencia\\_reguladora](http://es.wikilingue.com/pt/Agencia_reguladora)

<sup>192</sup> Jorge Danós Ordóñez, “Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú”, *Derecho administrativo*, Lima, Jurista Editores, 2004, p. 421.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### 4. La agencia reguladora en México

A diferencia de Argentina, Brasil, Perú y otros países que dotaron a su versión de agencia reguladora, de personalidad jurídica, en México se instrumenta erróneamente la agencia reguladora estadounidense en el molde del órgano desconcentrado, carente de personalidad jurídica y jerárquicamente subordinado a una secretaría de Estado, lo que entraña un vicio *ab initio* en la conformación en nuestro país de esta forma de gestión, que por antonomasia debe tener cierta independencia que se contrapone con la subordinación jerárquica característica del órgano desconcentrado.

Consecuentemente, si en verdad fuese conveniente configurar en México estos órganos reguladores a la manera de la agencia reguladora estadounidense, no debieran acuñarse en el troquel del órgano desconcentrado de una secretaría de Estado u otra dependencia del Ejecutivo, sino habría de buscarse el molde adecuado de acuerdo al tipo de atribuciones que se les asignen.

Así, si se tratara de dotarlos de facultades normativas para expedir ordenamientos jurídicos de carácter general no apoyados en ley y de actividades jurisdiccionales, a la manera de algunas agencias reguladoras estadounidenses, se requeriría de una reforma constitucional a efecto de habilitarlos para que excepcionalmente ejercieran la función legislativa propia del Congreso de la Unión, o hicieran uso de la función jurisdiccional atribuida al Poder Judicial o a los tribunales administrativos, en cuyo caso podrían configurarse como órganos desconcentrados directamente del Ejecutivo Federal, de manera parecida al Consejo de Salubridad General, o bien, en organismos descentralizados del Estado, no adscritos a ninguno de los poderes tradicionales, ni a autoridad alguna.

En el supuesto de dotarlos de facultades normativas más moderadas [que no se equiparen a la facultad reglamentaria del Ejecutivo, ni contraríen los productos de su ejercicio, ni subsanen sus omisiones o defectos] y de resolución de conflictos más modestas [de mediación y conciliación], podría pensarse convertirlos en organismos descentralizados no sectorizados, para no estar subordinados a ninguna secretaría o dependencia del Ejecutivo Federal.

Entre las agencias reguladoras mexicanas, creadas en el siglo xx y en la primera década del siglo xxi, descuellan los órganos desconcentrados Comisión Reguladora de Energía, Comisión Federal de Telecomunicaciones, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional del Agua, Comisión Federal de Competencia, y Comisión Federal de Mejora Regulatoria.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Cabe aclarar que, por reforma al artículo 28 constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 11 de junio del 2013, los órganos desconcentrados Comisión Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia, se sustituyen por sendos órganos constitucionales autónomos: Instituto Federal de Telecomunicaciones y Comisión Federal de Competencia Económica, que, en rigor, adoptan el modelo de las agencias reguladoras estadounidenses, en sustitución del molde del órgano desconcentrado de una secretaría de Estado que daba lugar al absurdo de que el primero se sustrajera del mando de la secretaría e, incluso, tuviera más facultades que ella.

## **Capítulo Sexto**

# **ANÁLISIS DE ALGUNOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA**

Como apunté en el Capítulo Tercero de esta obra, la desconcentración administrativa puede ser por materia, por servicio y por región. Asimismo, hice notar en páginas anteriores la existencia de órganos desconcentrados tradicionales, subordinados indudablemente a la secretaría de Estado de la que se desconcentran, y también existen órganos desconcentrados en los que se injerta la institución estadounidense de la agencia reguladora; uno que otro, como el Archivo General de la Nación, se han convertido en organismos descentralizados. Algunos más, se han creado de manera ortodoxa mediante ley, otros, deben su existencia a un decreto del titular del Poder Ejecutivo; en el presente capítulo analizo órganos desconcentrados de los diferentes tipos y modos de creación.

## **I. Órganos inspirados en la agencia reguladora independiente**

### *1. Nota preliminar*

Herramienta importante del actual Estado neoliberal, sustituto del Estado empresario, es la agencia reguladora independiente que tuvo su origen en los Estados Unidos, alentada por el propósito de organizar ciertas actividades relacionadas con los intereses de los consumidores mediante organismos independientes, ajenos a la controversia política y a la influencia de cambios electorales, cuyos directivos no son designados por la vía electoral, sino nombrados en razón de su experiencia y conocimiento especializado en la materia que atiende la agencia, amén de su prestigio y probidad.<sup>193</sup>

Como señalé desde el capítulo anterior, la versión mexicana de la agencia reguladora independiente es defectuosa, porque, por una parte, se ha estructurado carente de personalidad jurídica en el molde del órgano desconcentrado que contradice su autonomía, dada la característica subordinación jerárquica del órgano desconcentrado a un secretario de Estado, y por otra parte, sus funcionarios directivos, en muchos casos, tienen una fuerte vinculación con el partido político en el gobierno.

La creación en México de órganos reguladores dotados de autonomía para emitir sus decisiones, no podrá realizarse pulcramente en el molde del órgano desconcentrado, porque éste, de acuerdo con la doctrina y con el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, debe estar subordinado jerárquicamente al titular de una secretaría de Estado.

---

<sup>193</sup> Mauricio Iván Dussauge Laguna, “Agencias reguladoras en México: entre la independencia y el control”, *Revista Buen Gobierno*, No. 5, México, 2008, p. 74.



*María Guadalupe Fernández Ruiz*

## *2. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores*

El servicio público de la Banca lo entiendo como una actividad técnica destinada a satisfacer las necesidades de carácter general de depositar el dinero a buen resguardo, ordenar pagos con cargo a ese depósito, ahorrar, obtener préstamos, transferir dinero de una población a otra, y comprar y vender moneda extranjera, entre otras.

En México, al privatizarse la Banca en la última década del siglo xx, el servicio público de banca se convirtió oficialmente en un servicio de banca sin adjetivos, por lo que dejó de ser un servicio público propiamente dicho y atribuido al Estado, y pasó a ser un servicio público virtual, pero de todas formas sujeto a un régimen jurídico exorbitante del derecho ordinario, cuya observancia se encomienda en gran medida a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

### *A. Antecedentes históricos*

Se creó la Comisión Nacional Bancaria y de Valores como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dedicado a supervisar y regular a las entidades financieras, con el propósito, tanto de procurar su estabilidad y adecuado funcionamiento, como de mantener y fomentar el sano y equilibrado desarrollo del sistema financiero, en aras de los intereses del público; sus antecedentes históricos se remontan a las postrimerías del siglo xix, época en la que la inspección y vigilancia de las instituciones de crédito estaba a cargo de la Secretaría de Hacienda, que para tal efecto, contaba con un cuerpo de interventores, uno para cada banco, encargados de dichas actividades, por disponerlo así el artículo 113 de la Ley General de 1897, publicada el 19 de marzo de 1897, la que además, en su artículo 117, atribuía a esos interventores funciones iguales a las otorgadas a los comisarios de las sociedades, respecto de la contabilidad de las instituciones bancarias.

El sistema de interventores bancarios tuvo un pobre rendimiento, por lo que fue sustituido, en octubre de 1904, por una dependencia de la Secretaría de Hacienda denominada Inspección General de Instituciones de Crédito y Compañías de Seguros, la que el 30 de octubre de 1915 fue sustituida, en la vigilancia de las actividades de las instituciones de crédito, por la Comisión Reguladora e Inspector de Instituciones de Crédito.

Diez años más tarde, ante la ineficacia del esquema de control y vigilancia de los bancos, en uso de las facultades extraordinarias de que estaba investido en el ramo de Hacienda por el Congreso de la Unión, el presidente de

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

la República Plutarco Elías Calles expidió la Ley, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1924, mediante la cual, sin precisarse su naturaleza jurídica, se creó la Comisión Nacional Bancaria, la cual debería integrarse con cinco miembros de notorios conocimientos en asuntos bancarios, designados para un periodo de cinco años por el propio Ejecutivo Federal, quien debía procurar que los intereses agrícolas, comerciales e industriales estuviesen representados por tres de sus miembros, a cuyo efecto pediría a las respectivas cámaras empresariales, que propusieran ternas.

Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de mayo de 1941, la Ley General de Instituciones de Crédito, reestructuró a la Comisión Nacional Bancaria en un pleno y un comité permanente, el primero integrado por seis vocales designados por la Secretaría de Hacienda, uno de los cuales sería el presidente de la Comisión, del pleno y del comité, y por tres representantes de las instituciones de crédito; la duración en el cargo de todos los vocales era de cinco años, y su remuneración de quinientos pesos mensuales.

La Comisión Nacional Bancaria incrementó sus atribuciones, primero, al reformarse la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, mediante decreto publicado el 18 de enero de 1969, para encomendarle la inspección y vigilancia de las instituciones de Fianzas, y, posteriormente, al adicionarse el 29 de diciembre de 1970 el artículo 160-Bis a la Ley General de Instituciones de Crédito, para encargarle la inspección y vigilancia de las instituciones de seguros, por cuya razón cambió su denominación por la de Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

El 31 de diciembre de 1982, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, vigente a partir de enero de 1983, la que fue ideada como un ordenamiento de índole transitorio, según se argumentó en su promoción, para establecer bases jurídico administrativas que permitieran al Estado iniciar la adecuación de la estructura, organización y funcionamiento de las instituciones de banca múltiple, a partir de la histórica medida de la nacionalización de la Banca; en lo relativo a la inspección y vigilancia del sistema financiero, dicha ley mantuvo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Una nueva Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito que abrogó a la anterior se publicó el 14 de enero de 1985 en el *Diario Oficial de la Federación*, misma que mantuvo a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros como la institución encargada de la inspección y vigilancia

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

de las instituciones de banca y crédito, de seguros y de fianzas, reconocida expresa y formalmente como órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en su artículo 99, la cual, posteriormente, se dividió en dos órganos formalmente desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público: la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, mediante sendas reformas a la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 27 de diciembre de 1989, a la Ley General de Instituciones de Seguros y a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, las dos últimas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de enero de 1990.

Un lustro después, la Comisión Nacional Bancaria se fusionó con la Comisión Nacional de Valores, en los términos del artículo tercero transitorio de la vigente Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicada el 28 de abril de 1995 en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por último, la Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 18 de enero de 1999, canceló las facultades de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores de conocer de reclamaciones en contra de instituciones de crédito, organizaciones auxiliares de crédito, y casas de bolsa, al derogar su segundo artículo transitorio los artículos 119 y 120 de la Ley de Instituciones de Crédito; 102 y 103 de la Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del Crédito; 87 y 88 de la Ley del Mercado de Valores, facultades que encomendó a la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, organismo descentralizado creado por dicho ordenamiento legal.

## B. Régimen jurídico de la Banca

En México, las actividades bancarias y bursátiles están regidas por la Constitución federal en sus artículos 27, frac. V; 28, párrafos 6 y 7; 41, frac. V; 123, A, frac. XXXI y B, frac. XIII Bis, y además, por los siguientes ordenamientos legales: Ley de Ahorro y Crédito Popular; Ley de Instituciones de Crédito; Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro; Ley de Protección al Ahorro Bancario; Ley de Protección y Defensa al Usuario de Servicios Financieros; Ley de Sistemas de Pagos; Ley de Sociedades de Inversión; Ley de Transparencia y de Fomento a la Competencia en el Crédito Garantizado; Ley del Mercado de Valores; Ley Federal de Instituciones de Fianzas; Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros; Ley General de Organizaciones y Actividades Auxiliares del

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Crédito; Ley Orgánica de Sociedad Hipotecaria Federal; Ley Orgánica del Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros; Ley Orgánica del Banco Nacional de Comercio Exterior; Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos; Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada; Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros; Ley para Regular las Agrupaciones Financieras, y Ley para Regular las Sociedades de Información Crediticia.

### C. Estructura orgánica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Para el logro de su encomienda y el ejercicio de sus facultades, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 12 de agosto del 2009, actualizado con las reformas publicadas el 24 de abril y 30 de noviembre del 2012, en consonancia con la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores vigente, estructuró a dicho órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la siguiente manera:

#### Junta de Gobierno:

- Presidencia;
- Vicepresidencias:
  - De Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros A;
  - De Supervisión de Grupos e Intermediarios Financieros B;
  - De Supervisión de Banca de Desarrollo y Finanzas Populares;
  - De Supervisión Bursátil;
  - Técnica;
  - De Política Regulatoria;
  - Jurídica;
  - De Supervisión de Procesos Preventivos, y
  - De Administración y Planeación Estratégica.

A cargo de la presidencia, las vicepresidencias y direcciones generales figuran, respectivamente, el presidente, los vicepresidentes y los directores generales; estos últimos se auxilian o son asistidos por los gerentes, supervisores en jefe, subgerentes, supervisores, inspectores, especialistas y demás personal necesario para el cometido de la institución, que de acuerdo con los recursos presupuestales apruebe la Junta de Gobierno de la Comisión.

Trece miembros integran la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, diez de los cuales deben su nombramiento a alguna instancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y tres al Banco de México; los diez primeros son: el presidente de la Junta –que lo es

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

a la vez de la Comisión—, dos vicepresidentes de la propia Comisión y siete vocales, a los que se suman tres vocales designados por el Banco de México. Los dos vicepresidentes de la Junta son escogidos por el presidente de la misma, de entre los vicepresidentes de la Comisión; de los siete vocales, cinco son nombrados directamente por el secretario de Hacienda y Crédito Público, en tanto que los órganos desconcentrados de dicha Secretaría: Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro nombran un vocal cada una. Todos los vocales de la Junta deben tener cuando menos el nivel de Director General de la Administración Pública Federal o su equivalente. Por cada vocal propietario debe nombrarse un suplente.

Entre las principales atribuciones de la Junta de Gobierno destacan las siguientes:

- Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen;
- Acordar la intervención administrativa o gerencial de las entidades con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquéllas violatorias de las leyes que las rigen o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes;
- Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a la supervisión de la Comisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas. Dicha facultad podrá delegarse en el presidente, así como en otros servidores públicos de la Comisión, considerando la naturaleza de la infracción o el monto de las multas. A propuesta del presidente de la Comisión, las multas administrativas podrán ser condonadas parcial o totalmente por la Junta de Gobierno;
- Autorizar la constitución y operación y, en su caso, la inscripción en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, de aquellas entidades que señalan las leyes;
- Autorizar la inscripción en la sección especial del Registro Nacional de Valores e Intermediarios, de valores emitidos en México o por personas morales mexicanas, para ser objeto de oferta en el extranjero;
- Examinar y, en su caso, aprobar los informes generales y especiales que debe someter a su consideración el presidente de la Comisión, sobre las labores de la propia Comisión, la situación de las entidades, sistema y mercados financieros, así como respecto del ejercicio de las facultades a que se refiere la fracción VIII del artículo 16 de esta Ley;

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Aprobar los presupuestos anuales de ingresos y egresos, así como los informes sobre el ejercicio del presupuesto;
- Aprobar el nombramiento y remoción de los Vicepresidentes y Contralor Interno de la Comisión a propuesta del Presidente;
- Aprobar disposiciones relacionadas con la organización de la Comisión y con las atribuciones de sus unidades administrativas;
- Aprobar las condiciones generales de trabajo que deban observarse entre la Comisión y su personal;
- Constituir comités con fines específicos, y
- Nombrar y remover a su Secretario, así como a su suplente, quienes deberán ser servidores públicos de la Comisión.

La Junta de Gobierno de la Comisión Nacional Bancaria debe reunirse, por lo menos, una vez cada dos meses, y para que sesione válidamente, debe ser convocada por su presidente y estar presentes un mínimo de siete de sus miembros; sus resoluciones deben adoptarse por mayoría de los miembros presentes, y en caso de empate, el presidente tiene voto de calidad.

El secretario de Hacienda y Crédito Público designa al presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, quien es la máxima autoridad administrativa de la misma, tiene a su cargo la representación legal de ella, y debe cubrir los siguientes requisitos:

- Ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;
- Haber ocupado, por lo menos durante cinco años, cargos de alto nivel en el sistema financiero mexicano o en las dependencias, organismos o instituciones que ejerzan funciones de autoridad en materia financiera;
- No desempeñar cargos de elección popular, ni ser accionista, consejero, funcionario, comisario, apoderado o agente de las entidades. No se incumplirá este requisito cuando se tengan inversiones en términos de lo dispuesto por el artículo 16 Bis 7 de la Ley del Mercado de Valores;
- No tener litigio pendiente con la Comisión, y
- No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional que le imponga más de un año de prisión, y si se tratare de delito patrimonial, cometido intencionalmente, cualquiera que haya sido la pena, ni inhabilitado para ejercer el comercio o para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público o en el sistema financiero mexicano.

#### D. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuenta con diversos órganos desconcentrados, como quedó dicho, uno de ellos es el denominado Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Acerca de los órganos

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

desconcentrados, el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público previene:

Artículo 98-B. Para la más eficaz atención y el eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría podrá contar con los órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y a los que se les otorgarán autonomía técnica y facultades ejecutivas para resolver sobre materias específicas dentro del ámbito de competencia que se determine en cada caso, de conformidad con las normas que al efecto establezca el instrumento legal respectivo, el cual deberá ser publicado en el *Diario Oficial de la Federación*.

De conformidad con el artículo primero de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, dicha institución es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con autonomía técnica, dotado de facultades normativas, disciplinarias y administrativas que la asemejan a los órganos reguladores estadounidenses, pero sin la autonomía característica de tales órganos, por estar jerárquicamente subordinada al secretario de Hacienda y Crédito Público, por lo que, si en rigor conviniera erigirla a semejanza de la agencia reguladora estadounidense, se podría contemplar la posibilidad de constituirla como un órgano desconcentrado directamente del presidente de la República; o en un organismo descentralizado del Estado, o, con atribuciones más modestas, transformarla en un organismo descentralizado no sectorizado, para no estar jerárquicamente subordinada a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ni a ninguna otra dependencia del Poder Ejecutivo.

#### E. Atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores

Entre las principales atribuciones de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores figuran las de:

- Realizar la supervisión de las entidades financieras, los organismos de integración, así como de las personas físicas y demás personas morales cuando realicen actividades previstas en las leyes relativas al sistema financiero;
- Emitir en el ámbito de su competencia la regulación prudencial a que se sujetarán las entidades;
- Dictar normas de registro de operaciones aplicables a las entidades;
- Fijar reglas para la estimación de los activos y, en su caso, de las obligaciones y responsabilidades de las entidades, en los términos que señalan las leyes;
- Expedir normas respecto a la información que deberán proporcionarle periódicamente las entidades;



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Emitir disposiciones de carácter general que establezcan las características y requisitos que deberán cumplir los auditores de las entidades, así como sus dictámenes;
- Establecer los criterios de aplicación general conforme a los cuales se precise si una oferta de valores es pública, así como aquéllos de aplicación general en el sector financiero acerca de los actos y operaciones que se consideren contrarios a los usos mercantiles, bancarios y bursátiles o sanas prácticas de los mercados financieros y dictar las medidas necesarias para que las entidades ajusten sus actividades y operaciones a las leyes que les sean aplicables, a las disposiciones de carácter general que de ellas deriven y a los referidos usos y sanas prácticas;
- Fungir como órgano de consulta del Gobierno Federal en materia financiera;
- Procurar a través de los procedimientos establecidos en las leyes que regulan al sistema financiero, que las entidades cumplan debida y eficazmente las operaciones y servicios, en los términos y condiciones concertados, con los usuarios de servicios financieros;
- Autorizar la constitución y operación, así como determinar el capital mínimo, de aquellas entidades financieras que señalan las leyes;
- Autorizar a las personas físicas que celebren operaciones con el público, de asesoría, promoción, compra y venta de valores, como apoderados de los intermediarios del mercado de valores, en los términos que señalen las leyes aplicables a estos últimos;
- Determinar o recomendar que se proceda a la amonestación, suspensión o remoción y, en su caso, inhabilitación de los consejeros, directivos, comisarios, delegados fiduciarios, apoderados, funcionarios, auditores externos independientes y demás personas que puedan obligar a las entidades, de conformidad con lo establecido en las leyes que las rigen;
- Ordenar la suspensión de operaciones de las entidades de acuerdo a lo dispuesto en esta Ley;
- Intervenir administrativa o gerencialmente a las entidades, con objeto de suspender, normalizar o resolver las operaciones que pongan en peligro su solvencia, estabilidad o liquidez, o aquéllas violatorias de las leyes que las regulan o de las disposiciones de carácter general que de ellas deriven, en los términos que establecen las propias leyes;
- Investigar aquellos actos de personas físicas, así como de personas morales que no siendo entidades del sector financiero, hagan suponer la realización de operaciones violatorias de las leyes que rigen a las citadas entidades, pudiendo al efecto ordenar visitas de inspección a los presuntos responsables;
- Ordenar la suspensión de operaciones, así como intervenir administrativa o gerencialmente, según se prevea en las leyes, la negociación, empresa o establecimientos de personas físicas o a las personas morales que, sin la autorización correspondiente, realicen actividades que la requieran



*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- en términos de las disposiciones que regulan a las entidades del sector financiero, o bien proceder a la clausura de sus oficinas;
- Investigar actos o hechos que contravengan lo previsto en la Ley del Mercado de Valores, para lo cual podrá practicar visitas que versen sobre tales actos o hechos, así como emplazar, requerir información o solicitar la comparecencia de presuntos infractores y demás personas que puedan contribuir al adecuado desarrollo de la investigación;
  - Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes que regulan las actividades, entidades y personas sujetas a su supervisión, así como a las disposiciones que emanen de ellas y, en su caso, coadyuvar con el ministerio público respecto de los delitos previstos en las leyes relativas al sistema financiero;
  - Conocer y resolver sobre el recurso de revocación que se interponga en contra de las sanciones aplicadas, así como condonar total o parcialmente las multas impuestas;
  - Intervenir en los procedimientos de liquidación de las entidades en los términos de ley;
  - Determinar los días en que las entidades deberán cerrar sus puertas y suspender sus operaciones;
  - Elaborar y publicar estadísticas relativas a las entidades y mercados financieros;
  - Celebrar convenios con organismos nacionales e internacionales con funciones de supervisión y regulación similares a las de la Comisión, así como participar en foros de consulta y organismos de supervisión y regulación financieras a nivel nacional e internacional;
  - Proporcionar la asistencia que le soliciten las instituciones supervisoras y reguladoras de otros países, para lo cual en ejercicio de sus facultades de inspección y vigilancia, podrá recabar respecto de cualquier persona la información y documentación que sea objeto de la solicitud;
  - Intervenir en la emisión, sorteos y cancelación de títulos o valores de las entidades, en los términos de ley, cuidando que la circulación de los mismos no exceda de los límites legales;
  - Aplicar a los servidores públicos de las instituciones de banca múltiple en las que el Gobierno Federal tenga el control por su participación accionaria y de las instituciones de banca de desarrollo las disposiciones, así como las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que correspondan a las contralorías internas, sin perjuicio de las que en términos de la propia Ley, compete aplicar a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
  - Llevar el Registro Nacional de Valores e Intermediarios y certificar inscripciones que consten en el mismo;
  - Autorizar, suspender o cancelar la inscripción de valores y especialistas bursátiles en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, así como suspender la citada inscripción por lo que hace a las casas de bolsa;

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Supervisar a los emisores de valores inscritos en el Registro Nacional de Valores e Intermediarios, respecto de las obligaciones que les impone la Ley del Mercado de Valores;
- Dictar las disposiciones de carácter general relativas a la forma y términos en que las sociedades emisoras que dispongan de información privilegiada tendrán la obligación de hacerla de conocimiento del público;
- Expedir normas que establezcan los requisitos mínimos de divulgación al público que las instituciones calificadoras de valores deberán satisfacer sobre la calidad crediticia de las emisiones que éstas hayan dictaminado y sobre otros aspectos tendientes a mejorar los servicios que las mismas prestan a los usuarios;
- Emitir reglas a que deberán sujetarse las casas de bolsa al realizar operaciones con sus accionistas, consejeros, directivos y empleados;
- Autorizar y vigilar sistemas de compensación, de información centralizada, calificación de valores y otros mecanismos tendientes a facilitar las operaciones o a perfeccionar el mercado de valores;
- Ordenar la suspensión de cotizaciones de valores, cuando en su mercado existan condiciones desordenadas o se efectúen operaciones no conformes a sanos usos o prácticas;
- Emitir las disposiciones necesarias para el ejercicio de las facultades que esta Ley y demás leyes le otorgan y para el eficaz cumplimiento de las mismas y de las disposiciones que con base en ellas se expidan, y
- Regular los contratos de adhesión, publicidad y estados de cuenta de que empleen las entidades financieras a que se refiere la Ley para la Transparencia y Ordenamiento de los Servicios Financieros, en los términos señalados en el referido texto legal.

## **II. Órganos desconcentrados por materia**

La desconcentración por materia permite transferir atribuciones de una secretaría de Estado, respecto de una materia específica, a un órgano desconcentrado, cuyo órgano ejecutivo de gobierno puede ser unipersonal, y por tanto, estar principalmente a cargo de un solo funcionario, como en el caso de la Comisión Nacional del Agua; o ser un cuerpo colegiado, como ocurre en la Comisión Reguladora de Energía.

### *1. La Comisión Nacional del Agua*

Es bien sabido que el agua es un elemento integrante e imprescindible del cuerpo humano, pues constituye entre el 60 y el 75% de su volumen, por lo que los humanos requerimos ingerirla para subsistir. De igual manera, el agua es un recurso fundamental de nuestro planeta y de su atmósfera; en el aire genera humedad, lluvia y nieve; en la corteza conforma arroyos, ríos,

María Guadalupe Fernández Ruiz

manantiales, lagos y lagunas; bajo tierra, crea capas freáticas y corrientes subterráneas. De los quinientos diez millones de kilómetros cuadrados de superficie de la Tierra, los mares ocupan el setenta y uno por ciento de la misma, algo así como trescientos sesenta y seis millones de kilómetros cuadrados.

Consecuentemente, el agua representa un recurso vital para el género humano, pues requiere ingerirla como bebida vital y usarla en la preparación de alimentos, aseo personal y de los bienes, así como en procesos agrícolas, ganaderos, comerciales, industriales (fabricación de refrescos y de cervezas, y generación de energía eléctrica, por ejemplo) y de servicios (turísticos y de limpieza, entre otros); se trata de un recurso natural, sujeto a un ciclo hidrológico de precipitación, infiltración, escurrimiento y evaporación; su aprovechamiento sustentable reclama una regulación que evite su contaminación y su sobre explotación, para impedir que la extracción supere la aportación del ciclo hidrológico natural; reclamo acentuado por el hecho de satisfacer el vital líquido múltiples necesidades de diversas clases, y tener múltiples aprovechamientos que pueden ser excluyentes o sucesivos.

#### A. Antecedentes históricos en materia de aguas

Toda civilización tiene entre sus preocupaciones principales el abastecimiento de agua; así ocurrió en las civilizaciones prehispánicas de nuestro país, las cuales recurrieron a diversos medios y procedimientos, en muchos casos admirables, para surtirse del vital líquido, como lo prueba la existencia de chultunes (depósitos subterráneos construidos en roca),<sup>194</sup> jagüeyes (depósitos artificiales de agua de lluvia a cielo abierto),<sup>195</sup> cenotes (manantiales subterráneos de agua dulce y potable),<sup>196</sup> acueductos, pozos verticales, presas, acequias, atarjeas, diques y canales de riego. Por ejemplo, a los conquistadores les causaron gran admiración los acueductos aztecas, porque, según narra fray Francisco Javier Clavijero:

“Hacían los mexicanos, para comodidad de las poblaciones, muy buenos acueductos. Los de México para conducir el agua de Chapultepec, distante como dos millas de la ciudad, eran dos canales paralelos de piedra argamasa, altos casi 2 varas y anchos 2 pasos, que corrían por una calzada formada sobre el lago y llegaban hasta la entrada de la ciudad, desde donde se repartía el agua a diversas fuentes, especialmente a las de los reales.

<sup>194</sup> Renée Lorelei Zapata Peraza, *Los chuntules. Sistema de captación y almacenamiento de agua pluvial*, México, INAH, 1989, p. 9.

<sup>195</sup> Francisco Javier Santamaría, *Diccionario de mexicanismos*, 3ª ed., México, Porrúa, 1978, p. 625.

<sup>196</sup> *Diccionario de Geografía, historia y biografía mexicanas*, París, Librería de la Vda. de C. Bouret, p. 164.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

Aunque eran dos los acueductos no corría el agua sino por uno, y entre tanto limpiaban el otro para que siempre fuese el agua limpia”.<sup>197</sup>

### B. Régimen jurídico del agua

El uso del agua en México ha sido objeto de regulación jurídica desde la época prehispánica. Los antiguos mexicanos impusieron al agua una regulación jurídico-teocrática específica, que erigía como dioses del vital líquido a *Tláloc* y a su esposa *Chalchiuhtlicueye*.<sup>198</sup>

El orden jurídico teocrático de los mexicanos reguló con acierto tanto la operación de los acueductos, como la organización de las chinampas y de los sistemas de riego de los aztecas, lo que dio lugar a un racional y adecuado uso y manejo del agua.

En la época colonial, el *Fuero Juzgo*, las *Siete Partidas* de Alfonso el Sabio, la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias* y la *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, fueron los principales ordenamientos que regularon el uso y aprovechamiento de las aguas, bajo el principio de atribuir la propiedad de las aguas a la Corona española, conforme a la idea del dominio eminente, como lo precisó el Reglamento de medidas de aguas, expedido en 1761 por el virrey de la Nueva España, Joaquín de Montserrat, marqués de Cruillas.<sup>199</sup>

En el primer medio siglo del México independiente se mantuvo la normativa hispana de las aguas; la regulación jurídica hidráulica propia dio principio con la expedición del Código Civil para el Distrito Federal y Territorios de la Baja California de 1870.<sup>200</sup>

Durante la dictadura porfirista, la regulación jurídica del agua se realizó a través del Código Civil de 1884; de los Códigos Mineros de 1884, 1892 y 1909; de la Ley sobre Vías Generales de Comunicación de 1888; de los Códigos Sanitarios de 1891 y 1894; de la Ley de Ocupación de Terrenos Baldíos de 1894, del Decreto para Concesiones de Agua en el Riego e

<sup>197</sup> Francisco Javier Clavijero, *Historia antigua de México*, 11ª ed., México, Porrúa, 2009, p. 361.

<sup>198</sup> Vid. Cecilio Agustín Robelo, *Diccionario de mitología náhuatl*, México, Imprenta del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1911, p. 131.

<sup>199</sup> El Reglamento de medidas de aguas, expedido en 1761, tomó por unidad la paja, equivalente a 648 litros al día; dieciocho pajas formaban un real; ocho reales integraban una naranja; tres naranjas equivalían a un surco; y 48 surcos constituían un buey, que era igual a 13,436,928 litros al día.

<sup>200</sup> Para mayor información sobre la legislación de las aguas en el México independiente, vid. José Trinidad Lanz Cárdenas, *Legislación de aguas en México*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1982, 3 tomos.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Industrias de 1894, del Decreto que ratificó las concesiones de los Estados para utilizar aguas federales de 1896, de la Ley de Bienes Inmuebles de 18 de diciembre de 1902, y de la Ley sobre Aprovechamientos de Agua de Jurisdicción Federal de 13 de diciembre de 1910.

La Constitución de 1917 dio un nuevo enfoque a la regulación jurídica del agua, caracterizada por la reivindicación del dominio eminente del Estado mexicano y de la propiedad originaria como expresión de la soberanía, según se desprende del artículo 27 constitucional, que en sus partes relativas al agua, dispuso en su texto original:

Artículo 27.- La propiedad privada de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.  
(...)

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación. Con este objeto se dictarán las medidas necesarias (...) para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables; (...) Los pueblos y rancherías que carezcan de tierras y aguas, o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad (...)

Son también propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fija el Derecho Internacional; las de las lagunas y esteros de las playas; las de los lagos interiores de formación natural, que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos principales o arroyos afluentes desde el punto en que brota la primera agua permanente hasta su desembocadura, ya sea que corran al mar o que crucen dos o más Estados; las de las corrientes intermitentes que atraviesen dos o más Estados en su rama principal; las aguas de los ríos, arroyos o barrancos, cuando sirvan de límite al territorio nacional o al de los Estados; las aguas que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes anteriores en la extensión que fije la ley. Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la numeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviere; pero el aprovechamiento de las aguas, cuando su curso pase de una finca a otra, se

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

considerará como de utilidad pública y quedará sujeta a las disposiciones que dicten los Estados.

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes.

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

- I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas, tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus acciones, o para obtener concesiones de explotación de minas, aguas o combustibles minerales en la República Mexicana. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación los bienes que hubieren adquirido en virtud del mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.
- II. Las asociaciones religiosas llamadas iglesias, cualquiera que sea su credo, no podrán en ningún caso tener capacidad para adquirir, poseer o administrar bienes raíces, ni capitales impuestos sobre ellos;  
(...)
- IV. Los condueñazgos, rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les haya restituido o se les restituyeren, conforme a la Ley de 6 de enero de 1915.  
(...)  
Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos, cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Como puede advertirse en el texto antes transcrito, la Carta de 1917 perfiló un sistema de propiedad hidráulica compuesto de tres partes; en la primera figuran las aguas de propiedad nacional, listadas en el párrafo quinto de dicho numeral; en la segunda figuran las de propiedad particular, porque “Cualquiera otra corriente de agua no incluida en la numeración anterior, se considerará como parte integrante de la propiedad privada que atraviese”; y en la tercera aparecen las de propiedad de los Estados de la Federación, las cuales vienen a ser aquéllas que sin ser propiedad de la Nación, su curso pasa de una finca a otra, por lo que en los términos del quinto párrafo *in fine* del citado precepto, su aprovechamiento “se considerará como de utilidad pública y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados”.

Para la instrumentación legal de las citadas disposiciones constitucionales en materia de agua, el legislador ordinario ha expedido los siguientes ordenamientos legales: Ley sobre Irrigación con Aguas Federales, de 4 de enero de 1926; Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 6 de agosto de 1929; Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 30 de agosto de 1934; Ley de Aguas de Propiedad Nacional, de 2 de octubre de 1945; Ley de Riegos de 30 de diciembre de 1946; Ley Federal de Ingeniería Sanitaria de 30 de diciembre de 1947; Ley Reglamentaria del Párrafo Quinto del Artículo 27 Constitucional en Materia de Aguas del Subsuelo, de 29 de diciembre de 1956; Ley de Aguas de Jurisdicción Federal del 30 de diciembre de 1960; Ley Federal de Aguas de 30 de diciembre de 1971; y la vigente Ley de Aguas Nacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del martes 1º de diciembre de 1992.

Han participado también en la regulación jurídica del agua, posterior a 1917, las cuatro Leyes Generales de Bienes Nacionales, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación*: la primera el 3 de julio de 1942, la segunda el 30 de enero de 1969, la tercera el 8 de enero de 1982, y la cuarta, actualmente en vigor, el 20 de mayo del 2005. También ha tenido incidencia en la regulación jurídica del agua, la Ley de Navegación y Comercio Marítimo de 1º de enero de 1963; la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, de 25 de marzo de 1971, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de 22 de diciembre de 1976; la Ley Federal de Protección al Ambiente, de 30 de diciembre de 1981; la Ley Federal del Mar publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de enero de 1986; y la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, publicada el 28 de enero de 1988.



## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### C. La administración pública del agua en México

En México, la administración pública del agua está atribuida principalmente a la Comisión Nacional del Agua,<sup>201</sup> creada mediante decreto presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 16 de enero de 1989, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, que sustituyó a la subsecretaría de Infraestructura Hidráulica de la referida Secretaría, cuyas atribuciones le fueron conferidas, y además absorbió a la Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco, que se convirtió en la Gerencia de Aguas del Valle de México de dicha Comisión absorbente.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos fue creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976 que fusionó en una sola a la Secretaría de Agricultura y Ganadería y a la Secretaría de Recursos Hidráulicos, esta última creada en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que entró en vigor el 1º de enero de 1947, bajo el gobierno del presidente Miguel Alemán Valdés.

Antecedente inmediato de la Secretaría de Recursos Hidráulicos fue la Comisión Nacional de Irrigación, creada con facultades para realizar los estudios y ejecutar las obras de riego, por la Ley sobre Irrigación con Aguas Federales de 1926, cuyo propósito fundamental fue fomentar las obras de riego consideradas de utilidad pública, para lo cual dispuso también la creación del Fondo Nacional de Irrigación a cargo de la propia Comisión Nacional de Irrigación.

### D. Naturaleza jurídica de la Comisión Nacional del Agua

En los términos de la fracción XII del artículo 3 de la vigente Ley de Aguas Nacionales, la Comisión Nacional del Agua es un

Órgano Administrativo Desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, con funciones de Derecho Público en materia de gestión de las aguas nacionales y sus bienes públicos inherentes, con autonomía técnica, ejecutiva, administrativa, presupuestal y de

<sup>201</sup> La autoridad y administración en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes, según previene el artículo 4 de la Ley de Aguas Nacionales, corresponde al Ejecutivo Federal, quien la ejerce directamente o a través de la Comisión Nacional del Agua. Participan también en la administración pública del Agua, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el Consejo Consultivo del Agua, el Servicio Meteorológico Nacional, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.



*María Guadalupe Fernández Ruiz*

gestión, para la consecución de su objeto, la realización de sus funciones y la emisión de los actos de autoridad que conforme a esta Ley corresponde tanto a ésta como a los órganos de autoridad a que la misma se refiere.

En razón de las atribuciones normativas, disciplinarias y administrativas la Ley de Aguas Nacionales confiere a la Comisión Nacional del Agua, ésta se puede considerar parecida a la agencia reguladora estadounidense, lo que choca con su carácter de órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de la que forma parte.

#### E. Atribuciones de la Comisión Nacional del Agua

En su artículo 9, la Ley de Aguas Nacionales determina las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional del Agua, entre las que destacan las siguientes:

- Fungir como autoridad en materia de aguas y de su gestión en el territorio nacional, y ejercer en consecuencia aquellas atribuciones que conforme a la Ley Nacional de Aguas corresponden a la autoridad en materia hídrica, dentro del ámbito de la competencia federal, con apego a la descentralización del sector agua, excepto las que debe ejercer directamente el Ejecutivo Federal o la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y las que estén bajo la responsabilidad de los Gobiernos de los estados, del Distrito Federal o municipios;
- Formular la política hídrica nacional y proponerla al Titular del Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, así como dar seguimiento y evaluar de manera periódica el cumplimiento de dicha política;
- Integrar, formular y proponer al Titular del Poder Ejecutivo Federal, el Programa Nacional Hídrico, actualizarlo y vigilar su cumplimiento;
- Emitir disposiciones de carácter general en materia de aguas nacionales y de sus bienes públicos inherentes;
- Atender los asuntos y proyectos estratégicos y de seguridad nacional en materia hídrica;
- Apoyar, concesionar, contratar, convenir y normar las obras de infraestructura hídrica que se realicen con recursos totales o parciales de la federación o con su aval o garantía, en coordinación con otras dependencias y entidades federales, con el gobierno del Distrito Federal, con gobiernos de los estados que correspondan y, por medio de éstos, con los gobiernos de los municipios beneficiados con dichas obras;
- Regular los servicios de riego en distritos y unidades de riego en el territorio nacional;

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Expedir títulos de concesión, asignación o permiso de descarga de aguas;
- Emitir disposiciones sobre la expedición de títulos de concesión, asignación o permiso de descarga de aguas, así como de permisos de diversa índole a que se refiere la Ley de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Emitir la normatividad a que deberán apegarse los Organismos de Cuenca en el ejercicio de sus funciones, incluyendo la administración de los recursos que se les destinen y verificar su cumplimiento;
- Emitir disposiciones sobre la estructuración y operación del Registro Público de Derechos de Agua a nivel nacional, apoyarlo financieramente y coordinarlo;
- Expedir las declaratorias de clasificación de los cuerpos de agua nacionales a que se refiere la Ley de Aguas Nacionales;
- Realizar las declaratorias de clasificación de zonas de alto riesgo por inundación y elaborar los atlas de riesgos conducentes;
- Coordinar el servicio meteorológico nacional y ejercer las funciones en dicha materia;
- Integrar el Sistema Nacional de Información sobre cantidad, calidad, usos y conservación del agua, con la participación de los Organismos de Cuenca, en coordinación con los gobiernos de los estados y del Distrito Federal y con los Consejos de Cuenca, y en concordancia con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;
- Resolver de manera expedita las solicitudes de prórroga de concesión, asignación y permisos de descarga, así como permisos provisionales para la explotación, uso o aprovechamiento de aguas nacionales que le sean presentadas en los plazos establecidos en la Ley de Aguas Nacionales;
- Presentar las denuncias que correspondan ante autoridades competentes cuando, como resultado del ejercicio de sus atribuciones, tenga conocimiento de actos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa en materia de aguas o a las leyes penales;
- En situaciones de emergencia, escasez extrema, o sobreexplotación, tomar las medidas necesarias, normalmente de carácter transitorio, las cuales cesarán en su aplicación cuando la propia Comisión así lo determine, para garantizar el abastecimiento del uso doméstico y público urbano, a través de la expedición de acuerdos de carácter general; cuando estas acciones pudieren afectar los derechos de concesionarios y asignatarios de aguas nacionales, concertar con los interesados las medidas que correspondan, con apego a esta Ley y sus reglamentos, y
- Regular la transmisión de derechos.

#### F. Estructura orgánica de la Comisión Nacional del Agua

Los órganos principales de la Comisión Nacional del Agua son el Consejo Técnico, la Dirección General, y los organismos de cuenca.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Integran el Consejo Técnico los titulares de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (quien lo presidirá); Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Energía; Economía; Salud; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; así como del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua y de la Comisión Nacional Forestal. Sus principales facultades consisten en aprobar los programas y el presupuesto de la Comisión, así como los informes del Director General; nombrar, a propuesta de éste a los directores generales de los Organismos de Cuenca; acordar los términos en que se puedan gestionar los créditos que requiera la Comisión; acordar la creación de Consejos de Cuenca; y aprobar, a propuesta del director general, el Manual, Estructura Orgánica y Funcionamiento de la Comisión.

Entre las amplias facultades atribuidas al director general de la Comisión Nacional del Agua, destacan las de:

- Dirigir y representar legalmente a la Comisión;
- Adscribir las unidades administrativas de la misma y expedir sus manuales;
- Tramitar ante las dependencias competentes el ejercicio del presupuesto aprobado;
- Otorgar poderes generales y especiales en términos de las disposiciones legales aplicables y delegar facultades en el ámbito de su competencia;
- Presentar los informes que le sean solicitados por el Consejo Técnico y la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- Solicitar la aprobación del Consejo Técnico sobre los movimientos que impliquen modificar la estructura orgánica y ocupacional y plantillas de personal operativo, en términos de Ley;
- Proponer al Consejo Técnico los estímulos y licencias que puedan otorgarse al personal de la Comisión en términos de Ley;
- Emitir los actos de autoridad en la materia de su ámbito de competencia;
- Expedir los títulos de concesión, asignación, permisos de descarga, así como los permisos provisionales referidos en la Ley de Aguas Nacionales;
- Apoyar y verificar el cumplimiento del carácter autónomo de los Organismos de Cuenca, conforme a los procesos de descentralización de la gestión de los recursos hídricos, y
- Las demás que se confieran a la Comisión en la Ley de Aguas Nacionales y en sus reglamentos.

## G. Naturaleza jurídica del organismo de cuenca

En los términos del artículo 3, fracción XXXIX de la Ley de Aguas Nacionales, el organismo de cuenca es “una unidad técnica, administrativa

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

y jurídica especializada, con carácter autónomo, adscrito directamente al titular de la Comisión [Nacional del Agua], cuyas atribuciones se establecen en la presente Ley [de Aguas Nacionales] y sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específico son determinados por la Comisión”.

Como se puede advertir, el organismo de cuenca no está dotado de personalidad jurídica, por lo que en rigor viene a ser un órgano desconcentrado del órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Comisión Nacional del Agua, al cual queda jerárquicamente subordinado, situación que se confirma con lo dispuesto por el artículo 12 Bis 2 de la ley en cita, en el sentido de que cada organismo de cuenca está a cargo de un director general, subordinado directamente al director general de la Comisión Nacional del Agua.

Conviene hacer notar que tanto el órgano desconcentrado Comisión Nacional del Agua, como sus correspondientes órganos desconcentrados, forman parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y, por consiguiente, de la administración pública centralizada, con todo lo que ello implica.

Para evitar confusiones, sería conveniente que la Ley de Aguas Nacionales en su artículo 3, fracción XXXIX, definiera al organismo de cuenca como “un órgano desconcentrado de la Comisión Nacional del Agua, adscrito directamente al titular de la misma, cuyas atribuciones se establecen en la presente Ley [de Aguas Nacionales] y sus reglamentos, y cuyos recursos y presupuesto específico son determinados por la misma Comisión”.

### *2. El Archivo General de la Nación*

Uno de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Gobernación era el Archivo General de la Nación, el que en su calidad de rector de la archivística nacional, tenía a su cargo las acciones de custodiar, ordenar, describir y conservar cuanto documento forme parte de su acervo, con miras a propiciar y promover su consulta y aprovechamiento público. La Ley Federal de Archivos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero del 2012 convirtió a este órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación en un organismo descentralizado que se haya incluido en el sector de la administración pública federal que encabeza precisamente dicha Secretaría; dicha ley materializó, en parte la propuesta de Ley Nacional de Archivos sugerida desde 1994.

María Guadalupe Fernández Ruiz

## A. Antecedentes históricos

Se remontan los antecedentes históricos del Archivo General de la Nación a los archivos españoles de la época colonial: Archivo Simancas, iniciado por orden de Carlos V, y Archivo General de Indias instalado en Sevilla por orden de Carlos III de 19 de noviembre de 1781.

Empezó a formarse el acervo del Archivo General de la Nación desde los inicios de la etapa colonial durante la gestión del primer virrey Antonio de Mendoza (1535-1550), y aun cuando en 1624 y 1692 se vio menguado por fuertes incendios en los que se perdieron numerosos documentos de los siglos XVI y XVII, fue impulsado por los virreyes Juan de Acuña, marqués de Casa Fuerte; Juan Francisco Güemes y Horcasitas, conde de Revillagigedo; Agustín de Ahumada y Villalón, marqués de las Amarillas; Carlos Francisco de Croix, marqués de Croix; y Antonio María de Bucareli y Ursúa Hinistroza Lasso de la Vega.

Para la realización de sus tareas administrativas, los virreyes de la Nueva España contaron con una unidad administrativa denominada Secretaría de Cámara del Virreinato, la cual cobró especial relevancia en el siglo XVIII, según se desprende de las Instrucciones formuladas para el funcionamiento de la misma por el virrey Revillagigedo, para quien: “La Secretaría del Virreinato ha de ser ejemplo y modelo de todas las oficinas del Reino, en la constante propiedad y prontitud de sus labores, en la custodia del sigilo más profundo, en la conducta irreprochable de sus dependientes, y en la paz, armonía y unión más estrecha y recomendable”.<sup>202</sup>

A causa de un incendio provocado por el motín de 1692,<sup>203</sup> muchos documentos de los siglos XVI y XVII se perdieron, de ahí la escasa documentación de ese periodo; empero, después del referido desastre se empezó a integrar un nuevo archivo de la Secretaría —después convertido en *Archivo General del Virreinato de la Nueva España*—, con lo que se pudo rescatar del anterior, en cuya labor destacó la actuación del archivero Juan Fermín de Aldama, durante la gestión del virrey marqués de Croix; la de Melchor de Peramás, secretario de la Cámara del Virreinato durante el periodo del virrey Bucareli, y la del coronel Antonio Bonilla en el gobierno del segundo conde de Revillagigedo.

El virrey Juan Vicente de Güemes Padilla Horcasitas y Aguayo, segundo conde de Revillagigedo, puede ser considerado el precursor de la

<sup>202</sup> Tomado de: *Boletín del Archivo General de la Nación*, t. XIII, No. 1, enero-marzo 1942, p. 27.

<sup>203</sup> Cfr. Rubio Mañé, Jorge Ignacio. *El Archivo General de la Nación*, México, Editorial Cultura, 1940, p. 67.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

fundación del Archivo General de la Nación, en razón de su *Proyecto de Archivo General del Virreinato de la Nueva España*, formulado en 1790, complementado en 1793 por unas ordenanzas para su organización y funcionamiento, para el “común depósito de reales cédulas, órdenes, providencias, ordenanzas, instrucciones, procesos, instrumentos públicos, cuentas, padrones, y demás papeles antiguos, que sepultados en diversas oficinas y cubiertos de polvo, ocultan bajo de sí, las noticias preciosas e interesantes”.<sup>204</sup>

A efecto de poner en práctica su proyecto de archivo general, el virrey Revillagigedo informó al rey acerca del desorden en que se guardaba los documentos oficiales y, simultáneamente, el 27 de marzo de 1790 propuso al Ministro de Gracia y Justicia, la creación del *Archivo General del Virreinato de la Nueva España*, en los términos de su referido proyecto que incluía la relación de los beneficios que produciría a favor de las oficinas públicas y de la memoria del país ya que eran “imponderables las ventajas de un archivo general bien ordenado, asistido y manejado por personas inteligentes”.<sup>205</sup>

En el México independiente, después del derrocamiento del emperador Agustín de Iturbide el 19 de marzo de 1823, se nombró provisionalmente un Supremo Poder Ejecutivo colegiado, que del 2 de julio de 1823 al 1º de febrero de 1824 estuvo integrado por José Mariano Michelena, José Miguel Domínguez y Vicente Guerrero, periodo durante el que se desempeñaron sucesivamente como titulares del Ministerio del Interior y de Relaciones Exteriores cinco personas, entre ellas Lucas Alamán, quien con tal carácter presentó propuesta para crear el Archivo General y Público de la Nación.

Aprobada la propuesta de Alamán, el 23 de agosto de 1823 se fundó el Archivo General y Público de la Nación —a partir de 1917, se acordó dejar de adjetivarlo *público*, para quedar en *Archivo General de la Nación*—,<sup>206</sup> como una institución de carácter nacional a la que se encargó la custodia, guarda, clasificación, ordenación e inventario de los expedientes y demás documentos de la desaparecida administración virreinal, y de los generados en los nuevos ministerios. Para encabezar la nueva institución, instalada en Palacio Nacional, el Supremo Poder Ejecutivo tuvo el acierto de designar a Juan de Dios Uribe y a Ignacio Cubas, quienes merecieron numerosos reconocimientos en el desempeño del cargo.<sup>207</sup>

<sup>204</sup> Cfr. Archivo General de la Nación: <http://www.agn.gob.mx/guiageneral/contenido.php?CodigoReferencia=MX09017AGN>

<sup>205</sup> *Ibidem*.

<sup>206</sup> Cfr. Jorge Ignacio Rubio Mañé, *op. cit.*, p. 112.

<sup>207</sup> Cfr. Mario Mariscal, *Reseña Histórica del Archivo General de la Nación*, México, Secretaría de Gobernación, 1946, pp. 51-52.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Es admirable que el Archivo General y Público de la Nación haya sobrevivido durante los periodos aciagos de la Guerra con los Estados Unidos, de la invasión francesa y de la Revolución iniciada en 1910.

José Miguel Arrijoja, director del Archivo durante la Guerra con los Estados Unidos, en cumplimiento de instrucción expresa del supremo gobierno, guardó en lugar seguro, fuera del local de la institución, treinta y tres cajones con los documentos más importantes del archivo, los cuales fueron regresados al recinto oficial una vez retiradas las tropas de la ocupación militar estadounidense.

Ante el avance de las tropas del invasor francés, el Congreso de la Unión decretó, el 29 de mayo de 1863, el traslado de los supremos poderes a la ciudad de San Luis Potosí, cuyos miembros y sus familiares acompañaron en su éxodo al presidente Benito Juárez, quien llevó consigo en once carretas los documentos más importantes del Archivo General y Público de la Nación, hasta que en su paso por Coahuila resolvió esconder tan valioso acervo en la Gruta del Tabaco en agosto de 1864; al respecto, Jorge Fernández Ruiz relata:

“La marcha del gobierno itinerante, ya de por sí difícil, dada la falta de caminos y de medios de transporte, se entorpecía más por la carga de los archivos de la Nación, en 11 carretas destinadas para tal efecto, razón por la cual el Presidente resolvió esconder aquellos documentos; el general Jesús González Herrera, al decir del historiador Pablo M. Cuéllar Valdés, recomendó al señor Juan de la Cruz Borrego para ocultar el archivo y cuidarlo; en unión de vecinos de las rancherías El Gatuño y La Soledad, Juan de la Cruz Borrego escondió el Archivo de la República en la “Gruta del Tabaco”, actualmente considerada monumento nacional; semanas después, las tropas intervencionistas sacrificaron a los custodios de estos documentos al negarse a revelar su paradero; junto con Juan de la Cruz Borrego fueron muertos, y en algunos casos descuartizados Manuel Arreguín, Pablo Arreguín, Darío López Orduña, Mariano Ortiz, Guadalupe Sarmiento y Jerónimo Salazar”.<sup>208</sup>

Las tareas del Archivo General y Público de la Nación se vieron afectadas por los avatares de la lucha armada al llegar la conflagración revolucionaria a la Capital del país, al grado de que en 1914 se vio obligado a cerrar sus puertas indefinidamente, por cuya razón, el licenciado Isidro Fabela, a la sazón titular de la Secretaría de Relaciones Exteriores en el gobierno constitucionalista, de la que dependía el Archivo, encargó al director del

<sup>208</sup> Jorge Fernández Ruiz, *Juárez y sus contemporáneos*, México, UNAM, 1984, p. 304.



## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

mismo la custodia del acervo, hasta que en el siguiente año reanudó sus actividades por la urgencia de consultar los documentos relativos a la tenencia de la tierra, problema toral de la Revolución.

Al término de la etapa armada de la Revolución mexicana, el Archivo General de la Nación normalizó sus actividades lo que permitió llevar a la práctica el antiguo plan esbozado en 1872 por su entonces Director, Francisco P. Urquidí, de editar un “Copiador del Archivo General”, proyecto que se instrumentó mediante el *Boletín del Archivo General de la Nación*, cuyo primer número apareció en 1930.

### B. El marco jurídico del Archivo General de la Nación

Inició la regulación jurídica de los archivos públicos en la Nueva España a fines del segundo tercio del siglo XVIII con la Cédula Real fechada en San Ildefonso el 7 de octubre de 1764, que prohibió a los virreyes, gobernadores y oficiales reales de los reinos de las Indias la extracción de libros y papeles que se hallaren archivados.<sup>209</sup>

El “Proyecto de Ordenanzas para el Archivo General que ha de establecerse con arreglo a la Real Orden de 28 de abril de 1792” para el Archivo General, formulado durante el gobierno virreinal del segundo conde de Revillagigedo, inspirado en las Ordenanzas del Archivo de Indias, determinaba en su artículo 1º los fondos documentales que, además de los papeles de la Secretaría del virreinato, debían constituir el acervo del Archivo General, con la instrucción de que en las oficinas de los que provinieran quedaran sólo los documentos de los últimos treinta años, con la obligación de remitir cada década, los de los siguientes diez años.

Se dictó la primera disposición del México independiente relativa al Archivo General y Público de la Nación mediante el Acuerdo, fechado el 23 de agosto de 1823, dictado por el Supremo Poder Ejecutivo, a propuesta del ministro de Relaciones Interiores y Exteriores, de comisionar a los señores Juan de Dios Uribe e Ignacio Cubas para el arreglo del Archivo General, “pidiendo los auxiliares y escribientes, que juzguen a propósito, de las secretarías del Despacho, prefiriendo a los de Justicia, o cesantes de cualquier oficina, cabos o sargentos sobrantes; y que con ellos se ocupen en separar los expedientes, distribuyéndolos en las secretarías; que con los concluidos y otras antigüedades se forme un Archivo General, que deberá ser público, formando para él listas triples, por años, por orden alfabético de nombres y materias.”<sup>210</sup>

<sup>209</sup> Vid. Archivo General de la Nación, *Reales Cédulas*, vol. 85, exp. 88.

<sup>210</sup> Vid. Tomado de: Jorge Ignacio Rubio Mañé, “El Archivo General de la Nación”, sobretiro del No. 9 de la *Revista de Historia de América*, agosto de 1940, p. 93.



*María Guadalupe Fernández Ruiz*

A propuesta del Secretario de Relaciones Interiores y Exteriores, José María Lafragua, el encargado del Supremo Poder Ejecutivo, general José Mariano Salas, expidió el 19 de noviembre de 1846 el Reglamento del Archivo General y Público de la Nación, contenido en 134 artículos distribuidos en diez capítulos relativos a lo que debe contener el Archivo; a la plantilla de su personal; a su sistema de coordinación y organización internas; a su sistema de claves; a sus operaciones preliminares; a sus disposiciones generales; al servicio al público; a su fondo financiero; a las atribuciones de su director, y a las de los demás empleados del Archivo.

El Reglamento del Archivo General de la Nación, expedido el 21 de septiembre de 1920 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de octubre del mismo año, constó de veintiséis artículos repartidos en ocho capítulos que se ocuparon del objeto del archivo; de su plantilla de personal; de su director general; de su primer paleógrafo; de su jefe de la sección de investigaciones históricas; de las disposiciones generales; del servicio al público y de la biblioteca del archivo.

En uso de la facultad que le concedía la fracción I del artículo 89 constitucional, y la fracción 22 de la Ley Orgánica de Secretarías y Departamentos de Estado de 31 de diciembre de 1939, el presidente Manuel Ávila Camacho expidió el Reglamento del Archivo General de la Nación que estaba vigente al entrar en vigor la Ley Federal de Archivos el 34 de enero del 2013, Reglamento que sin contar los dos transitorios, se integró con cuarenta y dos artículos contenidos en cinco capítulos cuya denominación se presenta a continuación:

Capítulo I	Disposiciones generales;
Capítulo II	De la organización del Archivo;
Capítulo III	De la biblioteca y publicaciones;
Capítulo IV	De la comisión consultiva del Archivo, y
Capítulo V	Del servicio al público.

Pese a que el Artículo Octavo Transitorio de la Ley General de Archivos dispone la obligación de expedir el Reglamento de la misma, dentro del año siguiente a su entrada en vigor, el Ejecutivo Federal no cumplió en tiempo tal obligación y a la fecha aún no se ha expedido; en cambio, la Junta de Gobierno de dicha Institución, expidió el Estatuto Orgánico del Archivo General de la Nación, por cierto no previsto expresamente en la Ley correspondiente.

## Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana

### C. Evolución de la naturaleza jurídica del Archivo General de la Nación

En los términos del referido Acuerdo del Supremo Poder Ejecutivo, fechado el 23 de agosto de 1823, el Archivo General se inició como un Departamento de la Secretaría de Relaciones Interiores y Exteriores, que posteriormente se dividiría en una de Relaciones Interiores –antecedente de la Secretaría de Gobernación– y otra de Relaciones Exteriores, carácter que mantuvo conforme al artículo 6 del Reglamento de 1846 del Archivo General y Público de la Nación.

Por disposición de Venustiano Carranza, en su carácter de Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, en 1915 el Archivo General y Público de la Nación dejó de ser una dependencia de la Secretaría de Relaciones, para pasar a ser parte integrante de la Dirección General de Bellas Artes, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, adscripción absurda que fue corregida mediante disposición del 17 de mayo de 1917, en cuya virtud se convirtió en un Departamento de la Secretaría del Interior, con su denominación reducida a Archivo General de la Nación, situación que se mantuvo en la Ley de Secretarías de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1917 (Artículo 2), y en la de igual nombre publicada el 6 de abril de 1934 (Artículo 2, fracción XXIII); así como en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de diciembre de 1935 (Artículo 2, fracción XX), y en la de igual nombre publicada el 30 de diciembre de 1939 (Artículo 2, fracción XXII).

Una diversa Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de diciembre de 1946, no hizo alusión al Archivo General de la Nación, pues no detalló las atribuciones de las secretarías de Estado, y en el caso de la Secretaría de Gobernación, dispuso: “Artículo 3°. Corresponde a la Secretaría de Gobernación el despacho de los asuntos de política interior del país que se le atribuyen como de su competencia por las leyes y reglamentos federales”.

La última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 24 de diciembre de 1958, en la fracción XVIII de su artículo 2°, atribuyó expresamente a la Secretaría de Gobernación: “Manejar el Archivo General de la Nación”, situación ratificada por la fracción XVIII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada el 29 de diciembre de 1976, disposición que pese a las numerosas reformas de dicho ordenamiento legal, en esencia, se mantiene vigente, aun cuando ahora en la fracción XIX de su citado artículo 27, conforme al cual: “A la Secretaría de Gobernación

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

corresponde el despacho de los siguientes asuntos: (...) XIX. Administrar el Archivo General de la Nación, así como vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales en materia de información de interés público”.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, desde su texto original, estableció la posibilidad de que las secretarías de Estado cuenten con órganos administrativos desconcentrados que les estén jerárquicamente subordinados y tengan facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso.

El acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de julio de 1980 erigió al Archivo General de la Nación en la entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal, situación que no modificó la adscripción de dicha institución a la Secretaría de Gobernación, prevista en el artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1988, modificó la naturaleza jurídica del Archivo General de la Nación al determinarlo en su artículo 35 como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, que funge como ente rector de la archivística nacional y entidad central de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

La naturaleza jurídica del Archivo General de la Nación establecida en el citado Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación se confirmó –con pequeñas modificaciones– en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 30 de julio del 2002, conforme al cual el Archivo General de la Nación era un típico órgano desconcentrado, a cuyo cargo quedaba la rectoría de la archivística nacional, que mantenía su carácter de entidad central y de consulta del Ejecutivo Federal en el manejo de los archivos administrativos e históricos de la Administración Pública Federal.

Finalmente, la Ley Federal de Archivos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero del 2012, erigió al Archivo General de la Nación en un organismo descentralizado de la administración pública federal, el cual se ha incluido en el sector de la Secretaría de Gobernación, cuyo órgano de gobierno es presidido por el titular de la misma y se integra, además, con sendos representantes de las Secretarías de Gobernación, de Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público; también forma parte

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

de dicho órgano, con voz pero sin voto, el Director del propio Archivo General de la Nación.

#### D. Atribuciones del Archivo General de la Nación

Las actuales atribuciones del Archivo General de la Nación están establecidas en el artículo 44 de la Ley Federal de Archivos vigente y consisten en:

- I. Presidir el Consejo Nacional de Archivos, y proponer la adopción de directrices nacionales en materia de archivos;
- II. Resguardar el patrimonio documental que custodia, las transferencias secundarias de los documentos con valor histórico generados por el Poder Ejecutivo Federal y, en su caso, otros sujetos obligados distintos al Poder Ejecutivo Federal, así como aquellos documentos en posesión de particulares que, en forma voluntaria y previa valoración, incorpore a sus acervos;
- III. Declarar patrimonio documental de la Nación a aquellos acervos o documentos que sean de interés público y se ajusten a la definición prevista en esta Ley;
- IV. Autorizar los permisos para la salida del país de documentos declarados patrimonio documental de la nación; de aquéllos documentos originales relacionados con la historia de México y de libros que por su naturaleza no sean fácilmente sustituibles;
- V. Reunir, organizar, preservar y difundir el acervo documental gráfico, bibliográfico y hemerográfico que resguarda, con base en las mejores prácticas internacionales, adecuadas a la realidad nacional;
- VI. Establecer los lineamientos para analizar, valorar y decidir el destino final de la documentación de los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal;
- VII. Emitir el dictamen de baja documental para los sujetos obligados del Poder Ejecutivo Federal;
- VIII. Desarrollar investigaciones en materias históricas y archivísticas encaminadas a la organización, conservación y difusión del patrimonio documental que resguarda y de los archivos de las dependencias y entidades;
- IX. Gestionar la recuperación e incorporación a sus acervos de aquellos archivos que tengan valor histórico;
- X. Dictar las disposiciones administrativas relacionadas con la conservación y custodia de los documentos históricos del Poder Ejecutivo Federal;
- XI. Preparar, publicar y distribuir, en forma onerosa o gratuita, las obras y colecciones necesarias para apoyar el conocimiento de su

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- acervo, así como promover la cultura archivística, de consulta y aprovechamiento del patrimonio documental del país;
- XII. Proporcionar los servicios complementarios que determine el Reglamento de esta Ley y otras disposiciones aplicables;
- XIII. Determinar lineamientos para concentrar en sus instalaciones el Diario Oficial de la Federación y demás publicaciones de los Poderes de la Unión, de las entidades federativas, del Distrito Federal y de los municipios o demarcaciones territoriales;
- XIV. Establecer políticas para reunir, organizar y difundir el acervo documental gráfico, bibliográfico y hemerográfico necesario para apoyar el desarrollo archivístico y la investigación histórica nacional, con base en las mejores prácticas internacionales adecuadas a la realidad nacional;
- XV. Integrar un acervo bibliohemerográfico especializado en materia de archivos y temas afines;
- XVI. Vigilar y, en caso de incumplimiento de esta Ley, hacer las recomendaciones a las dependencias y entidades para asegurar su cumplimiento y el de sus disposiciones reglamentarias, así como hacer del conocimiento del Órgano Interno de Control o de las autoridades que correspondan, las afectaciones del patrimonio documental, a efecto de que se establezcan las responsabilidades correspondientes;
- XVII. Fomentar el desarrollo profesional de archivistas a través de convenios de colaboración o concertación con autoridades e instituciones educativas públicas o privadas;
- XVIII. Participar y organizar foros y eventos nacionales e internacionales en la materia;
- XIX. Coadyuvar en los mecanismos para otorgar recursos materiales y económicos a los archivos en peligro de destrucción o pérdida;
- XX. Promover el registro nacional de archivos históricos públicos y privados, así como desarrollar actividades relacionadas con este;
- XXI. Realizar convenios con municipios e instituciones, en el marco del cumplimiento de sus objetivos;
- XXII. Cooperar con otros organismos encargados de la política del gobierno nacional en la educación, la cultura, la ciencia, la tecnología, la información y la informática en materia de archivos;
- XXIII. Dictar las disposiciones administrativas relacionadas con la conservación y custodia de los documentos de archivo del Poder Ejecutivo Federal;
- XXIV. Elaborar en coordinación con el Instituto los lineamientos generales para la organización y conservación de los archivos del Poder Ejecutivo Federal;

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- XXV. Desarrollar sistemas para la creación, mantenimiento y preservación de documentos electrónicos que asegure su autenticidad, integridad y disponibilidad a través del tiempo;
- XXVI. Expedir copias certificadas, transcripciones paleográficas y dictámenes de autenticidad de los documentos existentes en sus acervos así como determinar las políticas y procedimientos para proporcionar los servicios de consulta y reprografía al público usuario, previo pago de los derechos correspondientes;
- XXVII. Proponer la adopción de Normas Oficiales Mexicanas en materia de archivos y coadyuvar en su elaboración con las autoridades correspondientes;
- XXVIII. Proponer ante la autoridad competente el rescate de documentos históricos de propiedad pública federal que se encuentren indebidamente en posesión de particulares; y
- XXIX. Las demás que le confieran otras disposiciones jurídicas aplicables.

#### E. Estructura orgánica del Archivo General de la Nación

En los términos del artículo 9 del Estatuto Orgánico de Gobierno del Archivo General de la Nación su estructura orgánica básica se integra del siguiente modo:

- Dirección General del Archivo General de la Nación;
- Dirección del Sistema Nacional de Archivos;
- Dirección del Archivo Histórico Central;
- Dirección de Desarrollo y Normatividad Archivística;
- Dirección de Publicaciones y Difusión;
- Dirección de Tecnologías de la Información;
- Dirección de Administración;
- Dirección de Asuntos Jurídicos y Archivísticos;
- Consejo Archivístico Administrativo;
- Consejo Académico Asesor, y
- Órgano Interno de Control.

#### F. El acervo del Archivo General de la Nación

Está organizado el acervo del Archivo General de la Nación en 740 fondos, secciones y series de los cuales ya están descritos en línea, en internet, más de un millón de expedientes provenientes de Instituciones Coloniales y de Instituciones Gubernamentales de la época moderna que se han clasificado de la siguiente manera:

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Instituciones coloniales;
- Instituciones gubernamentales época moderna y contemporánea
  - Administración pública: 1821-1910, y
  - Administración pública: 1910-1988.
- Archivos de particulares, y
- Colecciones y documentos:
  - Personas;
  - Familias;
  - Colecciones, y
  - Otros archivos.

## G. Justificación del Archivo General de la Nación

El conjunto de rasgos propios de una colectividad que la caracterizan frente a las demás, es decir, su identidad, se basa, en buena medida, en el acervo documental que integra su memoria colectiva, cuya pérdida daña su identidad, erosiona su idiosincrasia, y obstruye la planeación de su futuro.

El acopio de documentos, sin clasificación y protección, constituye un depósito de papeles viejos que sólo permite reciclarlos para producir papeles nuevos, sin que exista posibilidad de retomar la información contenida en esos documentos; en cambio, un archivo público general, debidamente organizado y sistematizado, guarda y preserva el patrimonio documental histórico de la nación, por lo cual, conforma una herramienta sumamente útil para el ejercicio del derecho a la información –derecho humano de tercera generación–, que debe garantizar el Estado en los términos del artículo 6º constitucional, a partir de su reforma de 1977.

Consecuentemente se justifica la existencia del Archivo General de la Nación como una institución pública encargada de reunir, custodiar, ordenar, describir y conservar los documentos públicos, derivados de procedimientos concluidos, que integran su acervo, a efecto de propiciar e impulsar su aprovechamiento.

Aun cuando la protección del derecho a la información mediante la reforma de 1977 al artículo 6º constitucional, y la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, representaba un avance sumamente importante en esta materia, requería complementarse con una ley de aplicación en todo el país en materia de archivos, como la propuesta desde 1994, porque como bien hiciera notar la doctora Patricia Galeana: “El haberse establecido primero el acceso a la información sin la correspondiente Ley de Archivos ni de datos personales, ha dejado vacíos jurídicos que plantean conflictos al acceso a la información pública”.<sup>211</sup>

<sup>211</sup> Patricia Galeana, “Archivos públicos”, *Derecho a la información y archivos públicos*, coordª. Patricia Galeana, México, LIMAC, A.C./Universidad del Centro de México/Universidad de Guadalajara, 2005, p. 14.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

La expedición de la Ley Federal de Archivos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 23 de enero del 2012, subsana en buena medida esa deficiencia.

### **III. Órganos desconcentrados por servicio**

Están destinados los órganos desconcentrados por servicio a la prestación de servicios públicos atribuidos al Estado, como ocurre con los órganos desconcentrados de la Secretaría de Educación: Radio Educación, a cuyo cargo está la prestación de servicio público de radio, y la Universidad Pedagógica Nacional, que tiene encomendada la prestación de servicio público de educación normal superior.

#### *1. Radio Educación*

Doctrinalmente los servicios públicos se agrupan en dos hemisferios: los propiamente dichos, o propios, caracterizados por ser creados por ley y atribuidos a la administración pública, sin perjuicio de que los presten los particulares bajo el régimen de concesión; y los servicios públicos impropiaamente dichos o virtuales, los cuales no son creación de la ley ni están atribuidos a la administración pública, pese a lo cual, al igual que los propiamente dichos, satisfacen una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho ordinario; su prestación está a cargo de particulares que obtienen permiso para tal efecto.

A diferencia de España, en México el servicio público de radiodifusión es un servicio público impropiaamente dicho o virtual, porque no ha sido creado por la ley, en cambio, en otros países como España y Francia es un servicio público propio cuya prestación la ley atribuye a la administración pública, lo que no es obstáculo para que ésta lo concesione en algunos casos a particulares.

En España, en los términos del artículo 3, numeral 1 de la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal: “Se atribuye a la Corporación de Radio y Televisión Española, S.A., Corporación RTVE, la gestión del servicio público de radio y televisión en los términos que se definen en esta Ley”.

En cambio, en México, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley Federal de Radio y Televisión [de inminente abrogación]: “La radio y la televisión constituyen una actividad de interés público, por lo tanto el Estado deberá protegerla y vigilarla para el debido cumplimiento de su función social”. Sin embargo, para operar lícitamente, las radiodifusoras



*María Guadalupe Fernández Ruiz*

comerciales requieren concesión, más no de servicio público, sino concesión de un bien del dominio público, como es la frecuencia por la que van a transitar sus imágenes y emisiones sonoras en el espacio aéreo.

Consecuentemente el servicio público de radio no es en México un servicio público propiamente dicho sino virtual, puesto que se trata de una actividad técnica destinada a satisfacer las necesidades de carácter general de los radioescuchas de información, capacitación, culturización, educación y esparcimiento, sujeta a un régimen exorbitante del derecho ordinario.<sup>212</sup>

#### A. Antecedentes históricos

En 1924 se celebró en Berna, Suiza, la Conferencia Internacional de Telecomunicaciones, en cuyo desarrollo se determinaron las siglas que cada país podría utilizar para identificar sus estaciones de radio, correspondiéndole a México las combinaciones de letras que van de CYA a CZZ; precisamente en ese año, el día primero de diciembre, inició sus actividades Radio Educación, a la que se le asignaron las siglas “C YE” que se interpretaron como Cultura y Educación. En esa fecha, realizó su primera transmisión a control remoto desde la sede del Congreso de la Unión, en ocasión de la ceremonia de toma de posesión del Presidente Plutarco Elías Calles.

La creación de Radio Educación se debió a la idea visionaria de José Vasconcelos de utilizar los medios modernos de comunicación para impartir la educación; según narra el poeta Carlos Pellicer, el entonces Secretario de Educación Pública le comentó:

“Es necesario utilizar los medios modernos como la radiotelefonía en nuestra cruzada educativa. Es por ello que solicitaré al presidente Obregón una emisora de radio para la Secretaría de Educación. Luego veremos la forma de dotar a las escuelas de los correspondientes aparatos receptores y emplearemos la transmisión para dar mayor efectividad a nuestros programas de enseñanza y cultivo espiritual del pueblo mexicano. Se trata de poner en uso una estación que sea poderoso auxiliar pedagógico del maestro y que, entre otras cosas, constituya una gran biblioteca hablada”.<sup>213</sup>

Esta idea encontró eco en los jóvenes intelectuales de la época, por ejemplo, por esas fechas, Salvador Novo dijo en una transmisión de la Radiodifusora

<sup>212</sup> Vid. Jorge Fernández Ruiz, *Derecho administrativo. Servicios públicos*, México, Porrúa/UNAM, 1995, p. 344.

<sup>213</sup> Mejía Prieto, Jorge. *Historia de la Radio en México*, edición facsimilar, México, IMER, 1986, p. 35.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

CYL: “En la educación de los hijos, el radio es más importante que el biberón y la nodriza, y de más higiénico manejo”.<sup>214</sup>

En 1929 tuvo lugar en la ciudad de Washington una nueva Conferencia Internacional de Telecomunicaciones en la que se acordó modificar las siglas de los servicios de radiocomunicación, para dar lugar a un mayor número de combinaciones, por lo que se confirieron nuevas siglas a cada país. A México lo correspondieron los indicativos de llamada que iniciaran con la letra “X”, desde la combinación XAA a la XPZ.

Consecuentemente, el gobierno mexicano distribuyó las claves específicas en razón de los diversos servicios de radiocomunicación, y determinó que los servicios de radiocomunicación de las aeronaves iniciarían con XA; los servicios generales de radiocomunicación con XB; los servicios telegráficos con XD y XF; los servicios marítimos con XC, y las emisoras de radio con XE, por lo que las siglas de las estaciones de radio hubieron de cambiarse nuevamente.

Años más tarde, a raíz del surgimiento de la televisión y del uso de la frecuencia modulada, la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas determinó el empleo del indicativo “XE” para las estaciones de amplitud modulada y el de “XH” para las de frecuencia modulada; fue entonces que se le confirió a Radio Educación el indicativo de llamada “XEPP” y la frecuencia de 1060 kilociclos.

Venida a menos por la incomprensión, negligencia e incuria de las autoridades educativas, Radio Educación estuvo a punto de desaparecer, e inclusive, durante breves periodos suspendió sus transmisiones, pero tomó nuevos bríos con el arribo del licenciado Agustín Yáñez a la titularidad de la Secretaría de Educación Pública, quien prácticamente la refundó en 1968, adscribiéndola a la Dirección General de Educación Audiovisual de dicha Secretaría, y a partir de ese año ya no ha interrumpido sus transmisiones.

## B. Régimen jurídico de Radio Educación

Desarrolla Radio Educación sus actividades en la intersección de la radiodifusión y la educación.

Se puede entender la radiodifusión como un sistema merced al cual, las señales sonoras de tipo mecánico transformadas en ondas electromagnéticas se desplazan a grandes distancias a una velocidad de trescientos mil

---

<sup>214</sup> *Idem.*, p. 23.

María Guadalupe Fernández Ruiz

kilómetros por segundo, por medio de un radio transmisor para que sean captadas en equipos de radio recepción que las reconvierten en sonido.<sup>215</sup>

El Reglamento de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, en su numeral 28, define al servicio de radiodifusión como un “servicio de radiocomunicación cuyas emisiones están destinadas a la recepción directa por el público en general. Este servicio puede comprender emisiones sonoras, emisiones de televisión u otras clases de emisiones”.<sup>216</sup>

En los términos de la Ley General de Educación (artículo 2): “La educación es medio fundamental para adquirir, transmitir y acrecentar la cultura; es proceso permanente que contribuye al desarrollo del individuo y a la transformación de la sociedad, y es factor determinante para la adquisición de conocimientos y para formar al hombre de manera que tenga sentido de solidaridad social”.

Conforman el régimen jurídico de Radio Educación diversos ordenamientos jurídicos entre los que destacan la Constitución General de la República; la Ley de Vías Generales de Comunicación, la Ley Federal de Radio y Televisión y su Reglamento, la Ley Federal de Telecomunicaciones y su Reglamento; la Ley General de Educación, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley de Ingresos de la Federación; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; el Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y el Acuerdo número 203 mediante el cual se modifica el diverso número 22 por el que se establecen las funciones de Radio Educación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de noviembre de 1994, entre otros ordenamientos jurídicos.

### C. Creación de Radio Educación

Como comenté al referirme a los antecedentes históricos de Radio Educación, su creación se debe a las gestiones del licenciado José Vasconcelos, en su carácter de Secretario de Educación Pública en el

<sup>215</sup> *Id.* Walter Bruch y Manuel Moralejo, *La electrónica*, México, Salvat, 1973, pp. 73-74.

<sup>216</sup> *Reglamento de Radiocomunicaciones*, Ginebra, Secretaría General de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, 1976, p. 7.

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

gobierno del presidente Álvaro Obregón, y data del 30 de noviembre de 1924.

En la actualidad, Radio Educación tiene una amplia cobertura geográfica merced a sus cuatro señales: en amplitud modulada con una potencia de 100 mil watts a través de la frecuencia de 1060 kilociclos, cubre 16 estados de la República; en la banda internacional de onda corta de 49 metros en la frecuencia de 6185 kilociclos, tiene alcance mundial; vía satélite por el Canal 2 de la red Edusat, cubre todo el territorio nacional, Centroamérica, norte de Sudamérica y sur de los Estados Unidos; y por Internet, por medio de su página web [www.radioeducacion.edu.mx](http://www.radioeducacion.edu.mx) cubre todo el mundo.

#### D. Estructura orgánica de Radio Educación

El órgano desconcentrado Radio Educación está a cargo de un Director General, nombrado, y en su caso removido, por el Secretario de Educación Pública; además, el referido Acuerdo 203 previene la existencia de una Comisión Interna de Administración integrada por el Secretario de Educación Pública, quien la presidirá; el presidente del Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, quien suplirá al presidente en sus ausencias; el Coordinador del Sector Paraestatal quien fungirá como Secretario Técnico; el titular del Órgano de Control Interno de la Secretaría de Educación Pública; los servidores públicos de la Secretaría que expresamente convoque el titular del ramo; los servidores públicos externos que expresamente invite el titular del ramo, y un Prosecretario designado por el titular del órgano, quien apoyará al Secretario Técnico en el cumplimiento de sus funciones. Además, Radio Educación cuenta con las siguientes áreas administrativas:

- Dirección de Producción y Planeación;
- Dirección de Finanzas, Administración y Desarrollo Técnico;
- Subdirección de Desarrollo Técnico;
- Subdirección de Información;
- Subdirección de Producción y Programación;
- Subdirección de Finanzas y Administración;
- Subdirección de Planeación y Evaluación;
- Departamento de Ingeniería;
- Departamento de Noticias;
- Departamento de Audiencia y Evaluación;
- Departamento de Recursos Humanos;
- Departamento de Programación Musical y Fonoteca;
- Departamento de Producción;
- Departamento de Recursos Financieros;
- Departamento de Continuidad;

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

- Departamento de Informática;
- Departamento de Servicio Profesional de Carrera;
- Departamento de Normas y Control de Calidad;
- Departamento de Información Cultural;
- Departamento de Recursos Materiales y Servicios Generales;
- Departamento de Apoyo Jurídico y Contratos, y
- Departamento de Difusión y Convenios.

## E. Naturaleza jurídica de Radio Educación

En los términos del Reglamento Interior de la Secretaría de Educación Pública, y del Acuerdo número 203 mediante el cual se modifica el diverso número 22 por el que se establecen las funciones de Radio Educación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de noviembre de 1994, Radio Educación es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública, cuyo objeto consiste en:

- Apoyar, a través de la radio, las tareas educativas encomendadas a la Secretaría de educación pública;
- Promover y difundir programas de interés cultural y cívico;
- Transmitir programas que tiendan al mejoramiento del nivel cultural de la población y que fomenten la propiedad del idioma nacional, y
- Promover y difundir la radiodifusión cultural no lucrativa y propiciar y mantener un intercambio y cooperación con las instituciones encargadas de difundir las manifestaciones artísticas y culturales en el país y en el extranjero.

## F. Atribuciones de Radio Educación

Destacan dentro de las principales atribuciones asignadas a Radio Educación las de:

- Operar las emisoras XEEP y XEPPM, que corresponden respectivamente a las bandas de amplitud modulada y onda corta, de cuyos permisos es titular la Secretaría de Educación Pública, así como las demás frecuencias que se le asignen;
- Diseñar, producir, evaluar y difundir la programación de sus contenidos de acuerdo a su plan de trabajo y a la normatividad vigente en la materia;
- Integrar y administrar su Fonoteca;
- Proveer asistencia técnica y de producción radiofónica a las emisoras no lucrativas del país que así lo soliciten;
- Difundir programas de información y análisis;

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Promover la investigación científica y técnica en materia de radiodifusión, y
- Las demás afines a las anteriores, que le encomiende el Secretario.

### *2. Universidad Pedagógica Nacional*

Como se apunta en la fracción VIII del artículo 3°. constitucional, en México la educación es un servicio público; así lo establece expresamente el artículo 10 de la Ley General de Educación, al disponer: “La educación que impartan el Estado, sus organismos descentralizados y los particulares con autorización o con reconocimiento de validez oficial de estudios, es un servicio público”.

El servicio público de educación admite diversas modalidades: preescolar, primaria, secundaria, media y superior.

#### A. Antecedentes históricos

En la *II Conferencia Nacional de Educación* celebrada el 9 de octubre de 1970, en Oaxtepec, Morelos, el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación propuso la creación de una universidad que tuviera por objeto la profesionalización del magisterio, propuesta que años más tarde reiteró al presidente José López Portillo, quien considerando que la educación constituye un factor determinante para el desarrollo nacional y que el Estado debe promover y vigilar de profesionales de la educación, determinó crear la Universidad Pedagógica Nacional.

#### B. Régimen jurídico de la Educación

Integran el régimen jurídico de la educación diversos ordenamientos jurídicos entre los que destacan los artículos 2 B, fracción II; 3 fracción VIII y 73, fracción XXV de la *Constitución General de la República*, la Ley General de Educación, la Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, la Ley General del Servicio Profesional Docente y la Ley para la Coordinación de Educación Superior.

#### C. Creación de la Universidad Pedagógica Nacional

El 25 de agosto de 1978 se expidió el Decreto que creó la Universidad Pedagógica Nacional, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de agosto de 1978.

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Actualmente, la Universidad Pedagógica Nacional tiene, además de su sede central en el Ajusco, seis unidades en el Distrito Federal, y 70 planteles en los estados de la República, con el propósito de responder en todas ellas a las necesidades regionales del Sistema Educativo Nacional, poblaciones que se listan a continuación:

- Aguascalientes;
- Mexicali;
- Tijuana;
- La Paz;
- Campeche;
- Ciudad del Carmen;
- Saltillo;
- Torreón;
- Piedras Negras;
- Monclova;
- Colima;
- Tuxtla Gutiérrez;
- Tapachula;
- Chihuahua;
- Ciudad Juárez;
- Parral;
- Durango;
- Guanajuato;
- Celaya León;
- Chilpancingo
- Acapulco;
- Iguala;
- Tlapa;
- Pachuca;
- Guadalajara;
- Tlaquepaque;
- Autlán;
- Ciudad Guzmán;
- Zapopan;
- Toluca;
- Atizapán de Zaragoza;
- San Cristóbal Ecatepec;
- Zitácuaro;
- Cuernavaca;
- Tepic;
- Monterrey;
- Guadalupe;
- Oaxaca;
- Tuxtepec;
- Ixtepec;
- Puebla;
- Teziutlán;
- Tehuacán;
- Querétaro;
- Chetumal;
- San Luis Potosí;
- Ciudad Valles;
- Culiacán;
- Mazatlán;
- Hermosillo;
- Navojoa;
- Nogales;
- Villahermosa;
- Ciudad Victoria;
- Tampico;
- Matamoros;
- Nuevo Laredo;
- Reynosa;
- Tlaxcala;
- Jalapa;
- Veracruz;
- Poza Rica;
- Orizaba;
- Coahuila de Zaragoza;
- Mérida, y
- Zacatecas.

## *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

### D. Estructura orgánica de la Universidad Pedagógica Nacional

La máxima autoridad interna de la Universidad Pedagógica Nacional es la Rectoría, apoyada por un Consejo Académico, la Secretaría Académica, la Secretaría Administrativa, el Consejo Técnico, y las siguientes unidades administrativas:

- Dirección de Planeación;
- Dirección de Servicios Jurídicos;
- Dirección de Unidades UPN;
- Dirección de Biblioteca y Apoyo Académico;
- Dirección de Difusión y Extensión Universitaria;
- Órgano Interno de Control;
- Coordinación del Área Académica Política Educativa, Procesos Institucionales y Gestión;
- Coordinación del Área Académica Diversidad e Interculturalidad;
- Coordinación del Área Académica Aprendizaje y Enseñanza en Ciencias, Humanidades y Artes;
- Coordinación del Área Académica Tecnologías de Información y Modelos Alternativos;
- Coordinación del Área Académica Teoría Pedagógica y Formación Docente;
- Coordinación de Posgrado, y
- 76 Unidades UPN.

### E. Naturaleza jurídica de la Universidad Pedagógica Nacional

De conformidad con lo establecido en su Decreto de creación, la Universidad Pedagógica Nacional es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Educación Pública dedicado a prestar el servicio público de educación superior encaminado a la formación de profesionales de la educación de acuerdo a las necesidades del país.

### F. Atribuciones de la Universidad Pedagógica Nacional

Las principales atribuciones de la Universidad Pedagógica Nacional consisten en realizar actividades de docencia de tipo superior e investigación científica en materia educativa y disciplinas afines, así como actividades de difusión de conocimientos relacionados con la educación y la cultura en general.



María Guadalupe Fernández Ruiz

## IV. Órganos desconcentrados por región

Como mencioné al referirme a la clasificación de la desconcentración administrativa, María del Carmen Pardo, habla de desconcentración interna para aludir a órganos desconcentrados, representantes de una secretaría de Estado en demarcación territorial distinta a la ubicación de ésta, caso que Jorge Fernández Ruiz identifica como desconcentración por región, porque el órgano central cede el poder decisorio relativo a ciertas facultades encuadradas dentro de su competencia a varios órganos periféricos, cuya jurisdicción se limita a una circunscripción territorial específica, como ocurre en las delegaciones o centros de las secretarías de Estado en las entidades federativas, lo que permite acercar la decisión a los administrados.

### 1. Los Centros SCT

Ejemplo típico de la desconcentración por región, o interna, es la de los Centros SCT, porque, según el artículo 43 del Reglamento Interior de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 8 de enero del 2009: “Son las representaciones de la Secretaría en cada uno de los Estados que integran la Federación, y al frente de cada uno de ellos habrá un director general designado por el Secretario”.

Aun cuando el Reglamento en cita no los define expresamente como órganos desconcentrados, es evidente que los centros SCT tienen ese carácter, toda vez que son producto de desconcentración por región.

Dado que el órgano central, en este caso la Secretaría de Comunicaciones y Transportes transfiere el poder decisorio relativo a ciertas facultades encuadradas dentro de su competencia a órganos periféricos denominados centros SCT, cuya jurisdicción se limita en cada caso a una circunscripción territorial específica, o sea a un Estado de los que integran la Federación. En virtud de la mencionada transferencia de facultades, los titulares de los centros SCT tienen asignadas un cúmulo de atribuciones, entre las que destacan:

- Ejercer la representación de la Secretaría en la entidad federativa de su adscripción, respecto de las atribuciones que conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal le han sido conferidas a la misma; inclusive en los procedimientos judiciales, y contenciosos administrativos en que ésta sea parte, por conducto del Jefe de la Unidad de Asuntos Jurídicos del propio Centro SCT, excepto con relación a las atribuciones que sean

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- competencia exclusiva del Secretario o de las Unidades Administrativas que él designe;
- Ejecutar los programas de descentralización, desconcentración, modernización y simplificación administrativa que establezcan las unidades centrales;
  - Establecer, operar y contratar sus propios sistemas, procedimientos y servicios técnicos, administrativos, presupuestales y contables para el manejo de sus recursos humanos, financieros, materiales y de informática que requiera para el cumplimiento de sus funciones, conforme a las normas y lineamientos que fijen las autoridades competentes;
  - Administrar y operar los bienes que requieren para la adecuada prestación de los servicios que brinda la Secretaría en las Entidades Federativas de su adscripción;
  - Vigilar, promover, supervisar y ejecutar los programas de la Secretaría, en la entidad federativa de su adscripción, de conformidad con las normas e instrucciones que determine la Coordinación General de Centros SCT, conjuntamente con las unidades administrativas centrales;
  - Formular el programa de actividades de conformidad con las estrategias, políticas, lineamientos y prioridades establecidas a nivel nacional en congruencia con las condiciones, características y necesidades locales y someterlas a la aprobación de la Coordinación General de Centros SCT;
  - Apoyar y controlar administrativamente a las unidades administrativas foráneas de la Secretaría en la entidad federativa de su adscripción, de conformidad con el presente Reglamento y los lineamientos o instrucciones que dicte el Oficial Mayor de la propia dependencia;
  - Representar a la Secretaría ante los gobiernos de los estados y municipios y organizar los servicios técnicos de apoyo y, cuando se lo soliciten, brindarles asesoría y asistencia para la elaboración y ejecución de proyectos;
  - Autorizar la documentación administrativa relacionada con sus recursos humanos, financieros y materiales asignados, observando la normatividad que se establezca en la materia;
  - Elaborar sus programas anuales de adquisiciones y obras públicas, y llevar a cabo los procedimientos para la contratación de adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, servicios de cualquier naturaleza y obras públicas, inclusive los relativos a excepciones a la licitación pública, de acuerdo con los montos que fijen las unidades administrativas centrales, e informar a éstas sobre los referidos casos de excepción en los plazos que se requiera para dar cumplimiento a las disposiciones legales aplicables;
  - Celebrar contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, y llevar a cabo la baja de desechos de bienes de consumo, de conformidad con la normatividad aplicable, y
  - Autorizar cuando sea el caso que las unidades especializadas y equipos del Centro SCT proporcionen servicios a otras entidades del sector público,

*María Guadalupe Fernández Ruiz*

gobierno de los estados, municipios, universidades y particulares, mediante el cobro de las cuotas autorizadas y de acuerdo con los procedimientos establecidos.

## *2. Las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores*

Otro ejemplo inconfundible de desconcentración por región es el de las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores, a las cuales se delega, para su ejercicio, un cúmulo de facultades de la Secretaría.

El Capítulo VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Relaciones Exteriores [con reforma publicada el 4 de septiembre del 2009], está desarrollado bajo el rótulo: “De la desconcentración administrativa”; en él previene, de manera ortodoxa, que la Secretaría podrá revisar, confirmar, modificar, revocar o anular, en su caso, las resoluciones dictadas por el órgano desconcentrado, y conforme a sus artículos 45 y 46, corresponde a las delegaciones de la Secretaría, localizadas fuera del Distrito Federal, expedir pasaportes ordinarios y legalizar las firmas de los documentos públicos que deban surtir efectos en el extranjero, confiriéndole además, entre otras, las siguientes funciones:

- Conceder permisos y otorgar las constancias para la constitución de asociaciones y sociedades civiles o mercantiles, y la modificación de sus estatutos, por lo que se refiere al cambio de denominación o razón social; para la adquisición de bienes inmuebles por parte de personas físicas y morales extranjeras; para la obtención de concesiones de explotación de minas, aguas, combustibles y minerales en la República Mexicana, a sociedades extranjeras o personas físicas extranjeras; para la constitución de fideicomisos destinados a la adquisición de bienes inmuebles en zona restringida por parte de personas físicas o morales extranjeras o personas morales mexicanas con cláusula de admisión de extranjeros, y para la recepción y control de los avisos, a que se refiere el Reglamento de la Ley de Inversión Extranjera y del Registro Nacional de Inversiones Extranjeras;
- Expedir declaratorias de nacionalidad mexicana por nacimiento y certificados de nacionalidad mexicana;
- Intervenir en los procedimientos y juicios en los que la Secretaría sea parte;
- Tramitar los exhortos y cartas rogatorias que reciban;
- Presentar denuncias y querellas ante el Ministerio Público respecto de los hechos que así lo ameriten;
- Expedir copias certificadas de las constancias que obran en sus archivos cuando deban ser exhibidas en averiguaciones o en procedimientos jurisdiccionales o contenciosos-administrativos, y

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Coadyuvar en la atención de los casos de protección a connacionales en el extranjero que les encomiende la Dirección General de Protección y Asuntos Consulares o en su caso, las oficinas consulares de México en el exterior, así como los que se presenten en la propia Delegación.

La naturaleza jurídica de las delegaciones de la Secretaría de Relaciones Exteriores es, sin lugar a dudas, la de órganos desconcentrados por región, habida cuenta que cada delegación tiene asignada una circunscripción territorial específica para el ejercicio de las atribuciones que le delega la Secretaría, la que, dada la relación jerárquica de *supra* subordinación, está facultada para revisar, confirmar, modificar, revocar o anular, en su caso, las resoluciones dictadas por la delegación.

# **REFLEXIONES FINALES**

## **A MANERA DE EPÍLOGO**

Hoy por hoy, el Estado es un fenómeno universal imprescindible y omnicomprensivo, al que no podemos suprimir, excluir o evitar, pues no existe individuo o palmo de terreno que no estén sometidos a su potestad e imperio, en cuyo ejercicio impone cargas y gravámenes, lo mismo que otorga protección y beneficios.

El gobierno, en sentido amplio, es el conjunto de órganos depositarios del poder público, cuyos titulares ejercen, en consecuencia, las funciones públicas respectivas; y en sentido restringido, el gobierno es el órgano o conjunto de órganos depositarios del Poder Ejecutivo.

El gobierno conduce, rige y dirige la actuación del Estado, tareas en las que es indispensable la participación de la administración pública.

La administración pública es el conjunto de áreas de la estructura del poder público que en ejercicio de función administrativa realizan actividades dirigidas a alcanzar los fines del Estado.

La organización de la administración pública, se realiza de conformidad con principios, tendencias y directivas variables a través del tiempo y del espacio.

Existen formas de organización aplicables lo mismo al Estado que a la administración pública, lo que da lugar a formas de organización política y formas de organización administrativa comunes, como son la centralización, la descentralización y la desconcentración.

La centralización supone una acción centrípeta que tiende a reunir en un centro común la toma de decisiones, lo que propicia la uniformidad, congruencia y coherencia de las mismas.

La descentralización implica una acción centrífuga que propende a multiplicar los puntos de tomas de decisión.

La administración pública admite diversas formas de organización: centralización, descentralización, desconcentración y sectorización, las cuales pueden coexistir, e incluso complementarse.

La descentralización, como la desconcentración y la sectorización administrativas presuponen la centralización.

La centralización administrativa es la forma de organización que estructura de manera jerárquica a las dependencias de la administración pública,

María Guadalupe Fernández Ruiz

bajo la égida de un órgano central, a cuya cúpula atribuye un cúmulo de potestades que aseguran la permanencia de una relación jerárquica de *supra* subordinación y su consecuente unidad de mando y de actuación.

La descentralización administrativa consiste en la delegación de algunas funciones de la administración centralizada a una persona distinta del Estado y admite diversas modalidades: por servicio, por región y por colaboración.

La descentralización por servicio se inició en Francia con la personificación de un servicio, o sea, con la creación de una persona de derecho público: el *establecimiento público*, al que se encomendó la prestación de un servicio público. La versión mexicana del establecimiento público francés es el organismo descentralizado.

La descentralización por región consiste en conferir a una colectividad o demarcación territorial, personalidad jurídica de derecho público, y dotarla de patrimonio propio, a la que la administración pública central le transfiere un cúmulo de facultades que sólo podrá ejercer en esa demarcación territorial específica para su autoadministración con relativa autonomía.

En la descentralización administrativa por región, la administración pública recurre a la colaboración de los particulares para prestar un servicio público determinado, delegando en uno de ellos la facultad temporal de encargarse de la prestación del servicio bajo el régimen de concesión u otro semejante.

La desconcentración administrativa es un acto de delegación, en virtud del cual un órgano administrativo superior delega en uno inferior un conjunto de facultades que incluyen las de tomar decisiones para resolver determinados asuntos en un esquema de *supra* subordinación, toda vez que el órgano desconcentrado permanece inserto en la administración centralizada, en una relación jerarquizada.

La desconcentración administrativa puede ser por materia, por región y por servicio.

En la desconcentración administrativa por materia, el traslado de competencia y de poder decisorio de un órgano superior a otro inferior, integrante de la misma estructura orgánica del superior, versa sobre una materia específica.

En la desconcentración por región, el órgano central cede el poder decisorio relativo a ciertas facultades encuadradas dentro de su competencia a varios

### *Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

órganos periféricos, cuya jurisdicción se limita a una circunscripción territorial específica.

Se caracteriza la desconcentración administrativa por servicio en destinar el órgano desconcentrado a la prestación de un servicio público específico.

El órgano desconcentrado es parte integrante de la dependencia de la que se desconcentra, carece de personalidad jurídica y de patrimonio propios, pero se le asigna un conjunto de bienes para el logro de su cometido, con presupuesto específico, y con autonomía técnica que se traduce en el poder de decisión en cierta materia o demarcación territorial, o prestación de un servicio público.

La sectorización administrativa consiste en agrupar por sectores a las entidades de la administración pública paraestatal con el ánimo de establecer mecanismos de coordinación y colaboración entre las entidades paraestatales y las dependencias de la administración pública centralizada para dar congruencia y cohesión al quehacer público, evitar duplicidad de esfuerzos o dejar sin atender algunos requerimientos sociales importantes. La administración pública mexicana se clasifica en federal, local, municipal y delegacional; la local incluye la del Distrito Federal y las de los Estados de la República.

La administración pública federal se distribuye en diversas áreas, la principal se inserta en el ámbito del Ejecutivo Federal, y las otras se ubican en los poderes Legislativo y Judicial, en los organismos a los que la Constitución confiere autonomía, y en las universidades públicas autónomas.

El tema de las formas de organización administrativas, ha tenido escaso desarrollo de la doctrina jurídica mexicana, lo que ha dado lugar a una indebida deformación de estas formas organizacionales en nuestro país, lo cual va contra los principios constitucionales y erosiona la racionalidad, la congruencia y la cohesión de la administración pública.

En ocasiones, los cambios estructurales de la administración pública mexicana se han dado sin el debido aseo jurídico, lo que ha tenido por consecuencia la creación de instituciones públicas inadecuadas e inconstitucionales, circunstancia que pone en entredicho la racionalidad y legitimidad de la estructura de la administración pública.

Debieran hacerse las reformas legales necesarias para precisar la naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Antropología e Historia y del Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura.



*María Guadalupe Fernández Ruiz*

Existen en la administración pública federal, órganos desconcentrados en los que se ha injertado, sin el debido aseo jurídico, la institución estadounidense del órgano regulador o agencia reguladora.

Si fuese conveniente configurar en México estos órganos reguladores a la manera de la agencia reguladora estadounidense, no debieran acuñarse en el troquel del órgano desconcentrado de una secretaría de Estado u otra dependencia del Ejecutivo, sino que habría de buscarse el molde adecuado de acuerdo al tipo de atribuciones que se les asignen.

La nueva tendencia en el derecho administrativo global predica el respeto al derecho humano a una buena administración pública, la cual es imposible sin una estructura racional e idónea, de ahí la importancia de corregir los dislates estructurales de la administración pública mexicana.

## FUENTES

## BIBLIOHEMEROGRAFÍA

- Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 2ª ed., México, UNAM, 1975.
- , *Teoría general del derecho administrativo*, 13ª ed., México, Porrúa, 1997.
- Araujo Juárez, José, *Derecho administrativo parte general*, Caracas, Ediciones Paredes, 2008.
- Armenta López, Leonel, *Federalismo*, México, Porrúa/Facultad de Derecho UNAM, 2010.
- Barra, Rodolfo Carlos, “Perspectiva jurídica de la regulación de los entes reguladores”, en *Servicios Públicos*, Mendoza, Argentina, II Jornadas Internacionales sobre Servicios Públicos, Universidad Nacional de Cuyo/Universidad Austral//Universidad Católica de Cuyo.
- Belloch, Carlos Julio, “Historia de Grecia”, en *Historia Universal* dirigida por Walter Goetz, t. II, Hélade y Roma.
- Berthélemy, Henry, *Traité élémentaire de droit administratif*, París, Librairie Arthur Rousseau, 1900.
- Bidart Campos, José Germán, *Derecho político*, Buenos Aires, Aguilar, 1962.
- Biscaretti Di Ruffia, Paolo, *Derecho Constitucional*, trad. Pablo Lucas Verdú, Madrid, Ed. Tecnos, 1973.
- Bruch, Walter y Moralejo, Manuel, *La electrónica*, México, Salvat, 1973.
- Burgoa, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, 19ª ed., México, Porrúa, 2007.
- Cámara de Diputados, LVI Legislatura, *Enciclopedia Parlamentaria de México*, del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados, México, 1997.
- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro, *División de poderes y régimen presidencial en México*, México, UNAM/IIJ, 2006.
- Carmona Romay, Adriano. “Ofensa y defensa de la escuela sociológica del municipio”, en *Revista de la Universidad del Zulia*, Venezuela, 1962.
- Carpizo, Jorge. *El presidencialismo mexicano*, 16ª ed., México, Siglo XXI, 2002.
- Carré de Malberg, Raymond, *Teoría general del Estado*, trad. José Lión Depetre, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.
- Carrillo Castro, Alejandro, *Génesis y evolución de la administración pública federal centralizada*, México, INAP, 2006.
- Cassese, Sabino, “Il diritto a la buona amministrazione”, en *European Review of Public Law*, vol. 21, núm. 3, otoño del 2009.

María Guadalupe Fernández Ruiz

- Castillo Alguera, Marciano, “El Consejo de Salubridad General”, en *Servicios Públicos de Salud y temas conexos*, México, coord. Jorge Fernández Ruiz, Porrúa/Facultad de Derecho, 2006.
- Castrejón García, Gabino, *Derecho administrativo mexicano I*, México, Cárdenas Editor y Distribuidor, 2000.
- Castro Estrada, José, *Derecho administrativo*, México, Apuntes tomados de su cátedra, taquígrafo y editor Francisco Walker L., México, DF, s/f.
- Castro, Juventino Víctor, *El ministerio público en México*, México, Porrúa, 1976.
- Chaires Zaragoza, Jorge, *La independencia del Poder Judicial*, Universidad de Guadalajara/Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, 2007.
- Clavijero, Francisco Javier, *Historia antigua de México*, 11ª ed., México, Porrúa, 2009.
- Colegio de México, El, Una idea de casi medio siglo*, México, El Colegio de México, 1987.
- Contreras Bustamante, Raúl, *La Ciudad de México como Distrito Federal y entidad federativa*, México, Porrúa, 2001.
- Coscolluela Martínez, Bárbara, “Agencias estatales”, en *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Ed. La Ley.
- Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado*, trad. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, México, Jus, 1946.
- Danós Ordóñez, Jorge, “Los organismos reguladores de los servicios públicos en el Perú”, en *Derecho administrativo*, Lima, Jurista Editores, 2004.
- De la Vallina Velarde, Juan Luis, *Revista de administración pública*, N° 35, Madrid, INAP, 1961.
- Del Vecchio, Giorgio, *Filosofía del Derecho*, México, Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1945.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto, *Elementos de derecho administrativo*, México, Ed. Limusa, 1991.
- Diez, Manuel María, *Derecho administrativo*, Buenos Aires, Bibliográfica Omeba, 1967.
- Ducrocq, Teófilo, *Cours de droit administratif*, 7ª ed., Paris, Vica-Dunod Editeurs, 1897.
- Dussauge Laguna, Mauricio Iván, “Agencias reguladoras en México: entre la independencia y el control”, en *Revista Buen Gobierno*, No. 5, México, 2008.
- Engels, Federico, *El origen de la familia, la propiedad privada y el Estado*, México, Editores Unidos Mexicanos, 1977.
- Escola, Héctor Jorge, *Compendio de Derecho Administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1984.

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho administrativo y administración pública*, México, Porrúa/UNAM, 2006.
- , *Derecho administrativo. Servicios públicos*, México, Porrúa/UNAM, 1995.
- , *Juárez y sus contemporáneos*, México, UNAM, 1984.
- , *Tratado de derecho electoral*, México, UNAM/Porrúa, 2010.
- Fix Fierro, Héctor y Fix Zamudio, Héctor, El Consejo de la Judicatura, *Cuadernos para la reforma de la justicia*, México, UNAM, 1996.
- Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, *Derecho constitucional mexicano y comparado*, México, Porrúa/UNAM, 2005.
- Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 35ª ed., México, Porrúa, 1997.
- Franco Pedroza, Adolfo, “El sistema nacional de suministro de energía eléctrica”, en *Reunión Nacional para el Estudio del Desarrollo de la Industrialización*, Naucalpan, 1970.
- Franco Villa, José, *El ministerio público federal*, México, Porrúa, 1985.
- Friedrich, Carl Joachim, *Gobierno constitucional y democracia*, trad. Agustín Gil Pasierra, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1975.
- Galeana, Patricia, “Archivos públicos”, en *Derecho a la información y archivos públicos*, coordª. Patricia Galeana, México, LIMAC, A.C./Universidad del Centro de México/Universidad de Guadalajara, 2005.
- Galindo Camacho, Miguel, *Derecho administrativo*, México, Porrúa, 1995.
- García Pelayo, Manuel, “Derecho constitucional comparado”, en *Revista de Occidente*, Madrid, 1964.
- García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de derecho administrativo*, 2ª ed., Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1971.
- Garrido del Toral, Andrés, *Derecho Administrativo Estructural*, 1ª. ed., México, Fundación Universitaria de Derecho, Administración y Política, S.C. 2002.
- Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1980.
- Garrone, José Alberto, *Diccionario Jurídico*, Buenos Aires, LexisNexis Argentina, 2005.
- Gascón Mercado, Julián, *Breve historia del Hospital de Jesús*, México, Ed. Vertiente, 1994.
- Gascón y Marín, José, *Tratado elemental de derecho administrativo*, Madrid, Imprenta Clásica Española, 1917.
- González Casanova, José Antonio, *Teoría del Estado y del Derecho Constitucional*, Vicens-Vives, Universidad de Barcelona, 1980.
- González Uribe, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1972.

María Guadalupe Fernández Ruiz

- Guerrero Orozco, Omar, *Teoría Administrativa de la Ciencia Política*, México, UNAM, 1982.
- Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Barcelona, Madrid, 1976.
- Hernández Arroyo, Federico, “La independencia de las agencias reguladoras en México”, en *Gestión y política pública*, México, vol. XVI, No. 1, 1er. semestre del 2007.
- Hobbes, Thomas, *Leviatán*, México, Fondo de Cultura Económica, 1987.
- Jellinek, Georg, *Teoría General del Estado*, trad. Fernando de los Ríos Urruti, México, Compañía Editorial Continental, 1958.
- Jovanovic, Miroslav, *The economics of european integration: limits and prospects*, Cheltenham, United Kingdom, E. Elgar, 2005.
- Juan, Mercedes, “Del Consejo Superior de Salubridad al Consejo de Salubridad General”, en *Análisis del Marco Jurídico del Consejo de Salubridad General*, México, Secretaría del Consejo de Salubridad General.
- Kant, Emmanuel, *La paz perpetua*, trad. F. Rivera Pastor, México, Ed. Porrúa, 1975.
- Kelsen, Hans, *La teoría pura del derecho*, México, Editora Nacional, 1976.
- , *Teoría general del Estado*, trad. Luis Legaz Lacambra, México, Editora Nacional, 1965.
- Kirn, Pablo, “El Occidente desde el final de la antigüedad hasta la desmembración del imperio carolingio”, en *Historia Universal*, por Walter Goetz, Madrid, t. III, La Edad Media, Espasa Calpe, 1933.
- Krader, Lawrence, *La Formación del Estado*, Barcelona, Ed. Labor, S.A., 1972.
- Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Legislación de aguas en México*, México, Consejo Editorial del Gobierno del Estado de Tabasco, 1982.
- Laubadere, André de, *Traité de droit administratif*, 9<sup>a</sup> ed., París, Librairie Générale de droit et de jurisprudence, 1984.
- Lida, Clara et al., *El Colegio de México: una hazaña cultural 1940-1962*, México, El Colegio de México, 1990.
- Locke, John, *Ensayo sobre el Gobierno Civil*. México, Fondo de Cultura Económica, 1941.
- Manduca, Francesco, *El procedimiento penal y su desarrollo científico*, trad. Ángel Pintos y Pintos, Madrid, La España Moderna, 1897.
- Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*. Argentina, Ed. Buenos Aires Espasa Calpe, 1943.
- , *El Príncipe*, 6<sup>a</sup> ed., México, Colección “Sepan Cuantos...”, Ed. Porrúa, 1978.
- Marco Conceptual y Lineamientos Generales para la Desconcentración Administrativa de la Administración Pública Federal*, México,

*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Colección Lineamientos, No. 5, Secretaría de la Presidencia, Coordinación General de Estudios Administrativos, 1981.
- Mariscal, Mario, *Reseña Histórica del Archivo General de la Nación*, México, Secretaría de Gobernación, 1946.
- Martín Mateo, Ramón, *Manual de derecho administrativo*, Madrid, edición del autor, 1974.
- Martínez de la Serna, Juan Antonio, *Derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1987.
- Martins, Daniel Hugo, *El municipio contemporáneo*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1978.
- Mejía Prieto, Jorge, *Historia de la Radio en México*, ed. facsimilar, México, IMER, 1986.
- Melgar Adalid, Mario, *El Consejo de la Judicatura Federal*, México, Ed. Porrúa, 1997.
- Moctezuma Carrillo, Raúl, “Evolución histórica de los servicios públicos de salud en México”, en *Servicios públicos de salud y temas conexos*, México, Porrúa/UNAM, 2006.
- Montesquieu, Charles de Secondat, barón de la Brède y de, *El espíritu de las leyes*, 7ª ed., México, Porrúa, 1987.
- Münch Galindo, Lourdes y García Martínez, José, *Fundamentos de Administración*, 5ª ed., México, Ed. Trillas, 1995.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho administrativo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.
- Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM/Porrúa, 2000.
- Olivera Toro, Jorge, *Manual de derecho administrativo*, 2ª ed., México, Porrúa, 1967.
- Pardo, María del Carmen, “La desconcentración, ¿Para qué?”, en *Revista de administración pública (RAP)*, nos. 67-68, julio-diciembre, México, INAP, 1986.
- Pareja, Carlos, *Curso de derecho administrativo*, 2ª ed., Bogotá, Ed. El Estudiante, 1939.
- Pérez Hualde, Alejandro, “Descentralización administrativa”, en *El derecho administrativo y la modernización del Estado peruano*, Lima, Grijley, 2010.
- Petit, Eugenio, *Tratado elemental de derecho romano*, trad. José Ferrández González, México, Editora Nacional, 1966.
- Ponce Cumplido, Jaime J., *La desconcentración administrativa*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 196.
- Posada, Adolfo, *Tratado de Derecho Político*, en *Biblioteca de Derecho y Ciencias Sociales*, Madrid, Librería General de Victoriano Suárez, 1915.
- Recopilación de leyes de los Reynos de las indias, mandadas imprimir, y publicar por la magestad católica del rey don Carlos II nuestro*

María Guadalupe Fernández Ruiz

- señor, Madrid, ed. facsimilar, Julián de Paredes, 1681; Ediciones de Cultura Hispánica, 1973.
- Rendón-Huerta, Teresita, *Derecho Municipal*, 2ª ed., México, Porrúa, 1998.
- Robelo, Cecilio Agustín, *Diccionario de mitología náhuatl*, México, Imprenta del Museo Nacional de Arqueología, Historia y Etnología, 1911.
- Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Estructura del poder público en Colombia*, 7ª ed., Bogotá, Temis, 1999.
- , *Derecho administrativo general y colombiano*, 15ª ed., Bogotá, Temis, 2011.
- Roldán Xopa, José, *Derecho administrativo*, México, Oxford University Press, 2008.
- Rousseau, Juan Jacobo, *El Contrato Social*, México, Ed. Porrúa, 1979.
- Rubio Mañé, Jorge Ignacio, *El Archivo General de la Nación*, México, Editorial Cultura, 1940.
- , “El Archivo General de la Nación”, en *Revista de Historia de América*, sobretiro del No. 9, agosto de 1940.
- Ruiz Guiñazú, Enrique, *La magistratura indiana*, Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 1916.
- Ruiz Massieu, José Francisco, “El Consejo de Salubridad General en el Constituyente de Querétaro (Crónica)”, en Sesión conmemorativa del LXVII aniversario de la creación del Consejo de Salubridad General, México, 1984.
- Sanctis, Gaetano de, “El helenismo y Roma”, en *Historia Universal* dirigida por Walter Goetz, t. II, Hélade y Roma.
- Santamaría, Francisco Javier, *Diccionario de mexicanismos*, 3ª ed., México, Porrúa, 1978.
- Santofimio G., Jaime Orlando, *Acto Administrativo*. México, UNAM, 1988.
- Santos Carvalho Filho, José de, *Manual de derecho administrativo*, 10ª ed., Río de Janeiro, Lumen Juris, 2003.
- Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, Ed. B. Altuna, 1953.
- Schmitt, Carl, “La dictadura”, trad. José Díaz García, Ediciones *Revista de Occidente*, Madrid, 1968.
- Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 10ª ed., México, Porrúa, 1981.
- , *Ciencia Política*, 3ª ed., Editorial Porrúa, México, 1975.
- Silva Cimma, Enrique, *Derecho administrativo chileno y comparado*, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1969.



*Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana*

- Stein Ekkahart, *Derecho Político*, trad. Fernando Sáinz Moreno, Madrid, Aguilar, 1973.
- Tamayo y Salmorán, Rolando, “Estado”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1983.
- Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 7ª ed., México, Porrúa, 1964.
- , *Leyes fundamentales de México*, 24ª ed., México, Porrúa, 2005.
- Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la Revolución*, trad. Dolores Sánchez de Aleu, Madrid, Alianza Editorial.
- Truyol y Serra, Antonio, *Historia de la Filosofía del Derecho y del Estado*, 1956.
- Vázquez Hoys, Ana María, *Introducción a la historia antigua*, Madrid, UNED, 1994.
- Vedel, Georges, *Derecho administrativo*, trad. Juan Rincón Jurado, de la 6ª edición francesa, Madrid, Aguilar, 1980.
- Vergottini, Giuseppe de, *Derecho constitucional comparado*, Madrid, Espasa Calpe, 1985.
- Vogel, Juan Joaquín, “El régimen federal de la Ley Fundamental” en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde, *Manual de derecho constitucional*, ed. y trad. de Antonio López Pina, Madrid, 1996.
- Weber, Max, *Economía y Sociedad*. 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 1984.
- Woodrow Wilson, Thomas, “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, 1887.
- Zapata Peraza Renée Lorelei, *Los chuntules. Sistema de captación y almacenamiento de agua pluvial*. México, INAH, 1989.

## CIBERGRAFÍA

- [http://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory\\_agency](http://en.wikipedia.org/wiki/Regulatory_agency)
- [http://es.wikilingue.com/pt/Agencia\\_reguladora](http://es.wikilingue.com/pt/Agencia_reguladora)
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Fuente\\_de\\_energ%C3%ADa](http://es.wikipedia.org/wiki/Fuente_de_energ%C3%ADa)
- [http://es.wikipedia.org/wiki/Gas\\_natural](http://es.wikipedia.org/wiki/Gas_natural)
- <http://www.agn.gob.mx/guiageneral/contenido.php?CodigoReferencia=MX09017AGN>
- <http://www.monografias.com/trabajos10/gase/gase.shtml#intro>
- <http://www.oecd.org/daf/corporategovanceprinciples/37191543.pdf>

**Marco jurídico estructural de la Administración Pública Federal Mexicana**

Se terminó de imprimir en Diciembre de 2015  
en los talleres de Géminis Editores e impresores, S.A. de C.V.  
Emma Núm. 75, Col. Nativitas, México, D.F.  
E-mail: [geminiseditores@prodigy.net.mx](mailto:geminiseditores@prodigy.net.mx)

La edición en tiro consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP